

# DOCUMENTOS

## LA LEY 8/2007 DE SUELO Y EL CATASTRO INMOBILIARIO

Autores: *Beatriz Maseda Balaguer*  
*Francisco José Coll Almela*  
Dirección General del Catastro

DOC. N.º 10/08



INSTITUTO DE  
ESTUDIOS  
FISCALES

N.B.: Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad de los autores, pudiendo no coincidir con las del Instituto de Estudios Fiscales.

## ÍNDICE

### 1. LAS VALORACIONES EN LA LEY DEL SUELO

- 1.1. Las situaciones básicas del suelo
- 1.2. Ámbito y criterios generales de valoración
- 1.3. La valoración del suelo rural
- 1.4. La valoración del suelo urbanizado
- 1.5. La valoración de edificaciones, construcciones e instalaciones
- 1.6. Las valoraciones en el período transitorio

### 2. MEDIO AMBIENTE

- 2.1. Bloque constitucional referido al medio ambiente
- 2.2. El medio ambiente en la Ley del Suelo
- 2.3. El Catastro como instrumento de las políticas medio ambientales

### 3. EL DERECHO DE SUPERFICIE

- 3.1. El derecho de superficie en el catastro inmobiliario
- 3.2. La regulación del derecho de superficie en la Ley 8/2007 de Suelo
- 3.3. La finalidad del derecho de superficie

### 4. sistema de información urbana y el catastro inmobiliario

### BIBLIOGRAFÍA



El pasado mes de junio entró en vigor la Ley 8/2007 de Suelo, la quinta Ley que sobre esta materia se promulga desde 1956.

Este trabajo no pretende hacer un análisis exhaustivo de las mismas, sino recoger las conexiones, cada una con sus distintos matices, que existen entre dicha Ley y el Catastro Inmobiliario.

Así se ahonda en el establecimiento del nuevo régimen de valoraciones; la preocupación latente por el medio ambiente; la regulación del derecho de superficie y la elaboración de un sistema de información urbana. Aspectos todos ellos recogidos por la Ley del Suelo.

Respecto de las valoraciones se destaca, entre otros aspectos, la ruptura con las legislaciones anteriores, pues se abandona el recurso habitual a las ponencias catastrales, optando la actual Ley por la legislación hipotecaria.

Uno de los puntos en lo que se intenta apoyar la nueva regulación para justificar la competencia normativa se asienta en el medio ambiente, abogando por un nuevo modelo de ciudad e intentando frenar el desarrollismo existente. Entre las medidas de protección se hace mención a la incorporación de la referencia catastral en determinados supuestos, al tiempo que la amplia información contenida en el Catastro Inmobiliario puede convertirse en un instrumento eficaz en la protección del medio ambiente.

Son considerados titulares catastrales las personas físicas o jurídicas que ostenten un derecho de superficie. Dicha titularidad constituye uno de los supuestos de cumplimiento del hecho imponible a efectos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles. La Ley 8/2007 de Suelo lleva a cabo una completa regulación de dicho derecho, con la finalidad de dinamizar la oferta de suelo.

Por último, la necesidad de mejorar e incrementar la información acerca del mercado de suelo y sobre urbanismo, al tiempo que hacerla accesible a los distintos agentes, lleva al legislador a proponer la creación de un sistema de información urbana. Dicho sistema debe procurar la compatibilidad y coordinación con el Catastro Inmobiliario.

## **1. LAS VALORACIONES EN LA LEY DEL SUELO**

Dentro de la valoración administrativa de inmuebles podemos distinguir las valoraciones tributarias, entre las que se encuentran las valoraciones catastrales, las valoraciones urbanísticas, las valoraciones expropiatorias y finalmente las valoraciones hipotecarias, siendo éstas últimas una categoría en la que la Administración no interviene de forma directa.

En toda valoración administrativa es imprescindible la objetividad, puesto que de ella se desprenderá el cumplimiento de principios tales como el de justicia, igualdad o equidad, pero en función del tipo de valoración inmobiliaria en que nos encontremos, atendiendo a su finalidad o función, así se determinará la metodología o instrumentos de cálculo que se utilicen.

Centrándonos en la valoración a efectos urbanísticos, objeto de regulación en la Ley 8/2007 y elemento innovador de la misma, cabe comenzar señalando que las actuaciones urbanísticas, necesarias para la ordenación del territorio, generan derecho a las correspondientes indemnizaciones a favor de los titulares de bienes y derechos que son sustraídos como consecuencia de la actividad de la Administración o de la ejecución del planeamiento.

El artículo 33 de la Constitución Española (CE), sentando el derecho de propiedad que consagra el derecho a ser indemnizado conforme a unos criterios de valoración objetivos, establece que: "Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes".

Regula el artículo 1 de la nueva Ley el objeto de la misma, encontrándose entre ellos el establecer las bases de la valoración del suelo en todo el territorio estatal, a los efectos a que a continuación se hacen referencia.



El título III de la Ley 8/2007 aborda los criterios de valoración del suelo y las construcciones y edificaciones, a efectos reparcelatorios, expropiatorios y de responsabilidad patrimonial de las administraciones Públicas, quedando así fijado su ámbito de aplicación.

Por lo que se refiere a la valoración del suelo, como uno de los factores del producto inmobiliario, la Ley 8/2007, de 28 de mayo, del suelo, tiene entre sus objetivos aumentar la eficiencia de los mercados del suelo, desincentivando la especulación con este bien. A tal fin la Ley propone un nuevo régimen de valoraciones: el suelo se valorará por su situación real y no por sus expectativas desincentivando las prácticas de clasificación y retención puramente especulativas. La nueva Ley estatal de suelo responde, en este sentido, al cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 47 de la CE que señala en su párrafo primero que “Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación”, poniendo fin a las prácticas especulativas ligadas a los criterios de valoración del suelo.

La Exposición de Motivos (EM) señala lo siguiente: “es la propia Constitución la que extrae expresamente –en esta concreta materia y no en otras– del valor de la justicia un mandato dirigido a los poderes públicos para impedir la especulación. Ello es perfectamente posible desvinculando clasificación y valoración” y añade una crítica directa a la clasificación del suelo como una de las causas de la alza constante en los precios del suelo y del fomento de la especulación, así: “la clasificación ha contribuido históricamente a la inflación de los valores del suelo, incorporando expectativas de revalorización mucho antes de que se realizaran las operaciones necesarias para materializar las determinaciones urbanísticas de los poderes públicos, y por ende, ha fomentado también las prácticas especulativas, contra las que debemos luchar por imperativo constitucional”.

Tal y como se señala en el apartado V de la EM desde la Ley de 1956, la legislación del suelo ha establecido ininterrumpidamente un régimen de valoraciones especial, que desplaza la aplicación de los criterios generales de la Ley de Expropiación Forzosa (LEF) de 1954, produciéndose una escisión en los métodos de valoración de las expropiaciones ordinarias y urbanísticas. La Ley del Suelo de 1956, intentó intensificar los elementos de objetivación en la fijación de los valores, restringiendo el principio de libertad estimativa del artículo 43 de la LEF. La evolución de la valoración conforme a la LEF encontró la aparición de distintos criterios estimativos que admitían una alteración de los criterios predeterminados de forma justificada y razonada, es decir, se establecía un principio de libertad estimativa inicialmente excepcional pero que finalmente resultó de aplicación general. Los valores fiscales existentes pasaron a operar como límite mínimo por debajo del cual no podían fijarse los justiprecios.

Como continúa indicando la EM para regular de forma especial la valoración urbanística se ha recurrido a criterios que han tenido sin excepción un denominador común: el de valorar el suelo a partir de cuál fuera su clasificación y categorización urbanísticas, esto es, partiendo de cuál fuera su destino y no su situación real. Fue en la Ley del Suelo de 1956 donde se vinculó por primera vez la clase de suelo fijada por el planeamiento con el tipo de valor que se debía aplicar, estableciéndose así un valor para cada clase, constituyéndose como un paradigma de valoraciones urbanísticas que las sucesivas legislaciones no han roto.

Las fórmulas establecidas por la legislación urbanística para la definición de los valores del suelo tenían como misión determinar un valor distinto del de mercado, procurando un abaratamiento de los costes de ejecución del plan. Así, se recurrió a conceptos como el valor comercial, el valor catastral o más modernamente el valor inicial para evitar la definición de un valor de mercado que inevitablemente tenía que tomar en cuenta la edificabilidad asignada por el plan, en virtud del principio de equidistribución urbanística.

En sentido contrario, la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen de Suelo y Valoraciones, introdujo importantes modificaciones en materia de valoración, estableciendo cuál es el valor que los inmuebles deben reflejar y que queda plasmado en su EM señalando: “En lo que concierne a los criterios de valoración del suelo, la Ley ha optado por establecer un sistema que trata de reflejar con la mayor exactitud posible el valor real que el mercado asigna a cada tipo de suelo, renunciando así formalmente a toda clase de fórmulas artificiosas que, con mayor o menor fundamento aparente, contradicen esa realidad y constituyen una fuente interminable de conflictos, proyectando una sombra de injusticia que resta credibilidad a la Administración y contribuye a deslegitimar su actuación.

Se elimina así la actual dualidad de valores, inicial y urbanístico, a la que habían quedado ya reducidos los cuatro valores diferentes que estableció en su día la versión primera de la ley del suelo, de forma que, a partir de ahora, no habrá ya sino un solo valor, el valor que el bien tenga realmente en el mercado del suelo, único valor que puede reclamar para sí el calificativo de justo que exige inexcusablemente toda operación expropiatoria. A partir de este principio básico, la Ley se limita a establecer el método aplicable para la determinación de ese valor, en función, claro está, de la clase de suelo y, en consecuencia, del régimen jurídico aplicable al mismo y sus características concretas”.

La Ley 6/1998 abandona el esquema de valoración objetivo consagrado por la Ley del Suelo 8/1990 y el Real Decreto Legislativo 1/1992 por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, y proclama la instauración de un nuevo régimen de valoraciones que pretende alcanzar el valor real que el mercado determina, si bien, a pesar de ello, esta ley no establece una ruptura radical con el esquema anterior, al mantener la vinculación entre los aprovechamientos establecidos por el Plan y los valores catastrales establecidos en la Ponencia de Valores. Asimismo, la Ley continúa estableciendo términos análogos a los antiguos valor inicial y urbanístico y también se mantiene la coordinación con los valores contenidos en las Ponencias de Valores Catastrales.

En un sentido contrario al principio del valor de mercado reflejado en la Ley de 1998, la nueva Ley del Suelo en su EM justifica un novedoso cambio de criterio en la valoración, desvinculándolo de la clasificación y categorización del suelo, indicando que con el régimen de valoración urbanística, “unas veces se ha pretendido aproximar las valoraciones al mercado, presumiendo que en el mercado del suelo no se producen fallos ni tensiones especulativas, contra las que los poderes públicos deben luchar por imperativo constitucional. Se llegaba así a la paradoja de pretender que el valor real no consistía en tasar la realidad, sino también las meras expectativas generadas por la acción de los poderes públicos. Y aun en las ocasiones en que con los criterios mencionados se pretendía contener los justiprecios, se contribuyó más bien a todo lo contrario y, lo que es más importante, a enterrar el viejo principio de justicia y de sentido común contenido en el artículo 36 de la vieja pero todavía vigente LEF: que las tasaciones expropiatorias no han de tener en cuenta las plusvalías que sean consecuencia directa del plano o proyecto de obras que dan lugar a las expropiaciones ni las previsibles para el futuro”.

La nueva Ley 8/2007, se trata de una ley de suelo, con la finalidad de no entrar en colisión con competencias autonómicas, de tal forma que el legislador renuncia expresamente a la regulación de cualquier técnica urbanística considerándose como tales la clasificación y categorización del suelo, siendo este propósito recogido en la EM, así: “Con independencia de las ventajas que pueda tener la técnica de clasificación y categorización del suelo por el planeamiento, lo cierto es que es una técnica urbanística, por lo que no le corresponde a este legislador juzgar su oportunidad”.

Siguiendo este criterio, y dejando a un lado la clasificación regulada por las anteriores normativas que distinguía entre suelo urbano, urbanizable y no urbanizable, la ley vigente opta por diferenciar dos situaciones básicas en las que puede encontrarse el suelo: rural y urbanizado, agotando dichos estados el objeto de la ordenación del uso, siendo determinantes para el contenido del derecho de propiedad, lo que otorga su carácter estatutario. En el actual marco competencial seguirán existiendo las distintas clases de suelo que establezcan cada una de las leyes autonómicas. Eso sí, deberán ser reconducidas a las dos situaciones básicas reguladas que tienen incidencia directa sobre dos aspectos desarrollados por la ley, el estatuto básico de la propiedad y el régimen de valoraciones, quedando el segundo vinculado al primero.

Para facilitar su aplicación y garantizar la necesaria seguridad del tráfico, la recomposición de este panorama debe buscar la sencillez y la claridad, además por supuesto de la justicia. Debe valorarse lo que hay, no lo que el plan dice que puede llegar a haber en un futuro incierto. En consecuencia y con independencia de las clases y categorías urbanísticas del suelo, se parte en la Ley de las dos situaciones básicas ya mencionadas: hay un suelo rural, esto es, aquél que no está funcionalmente integrado en la trama urbana, y otro urbanizado, entendido por tal el que ha sido efectiva y adecuadamente transformado por la urbanización. Ambos se valoran conforme a su naturaleza, siendo así que sólo en el segundo dicha naturaleza integra su destino urbanístico, porque dicho destino ya se ha hecho realidad. Desde esta perspectiva, los criterios de valoración establecidos persiguen determinar con la necesaria objetividad y seguridad jurídica el valor de sustitución del inmueble en el mercado por otro similar en su misma situación.

Como expresa la ley “para facilitar su aplicación y garantizar la necesaria seguridad del tráfico, la recomposición de este panorama debe buscar la sencillez y la claridad, además por su-

puesto de la justicia”, de tal forma, que se acoge como principio que debe valorarse lo que hay, no lo que el plan dice que puede llegar a haber en un futuro incierto. En consecuencia y con independencia de las clases y categorías urbanísticas del suelo, se parte en la Ley de las dos situaciones básicas ya mencionadas: hay un suelo rural, esto es, aquél que no está funcionalmente integrado en la trama urbana, y otro urbanizado, entendido por tal el que ha sido efectiva y adecuadamente transformado por la urbanización. Ambos se valoran conforme a su naturaleza, siendo así que sólo en el segundo dicha naturaleza integra su destino urbanístico, porque dicho destino ya se ha hecho realidad. Desde esta perspectiva, los criterios de valoración establecidos persiguen determinar con la necesaria objetividad y seguridad jurídica el valor de sustitución del inmueble en el mercado por otro similar en su misma situación”.

### 1.1. Las situaciones básicas del suelo

Establece el artículo 12 de la nueva Ley:

*“Todo el suelo se encuentra, a los efectos de esta ley en una de las situaciones básicas de suelo rural o de suelo urbanizado.*

*Está en la situación de suelo rural:*

*En todo caso, el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, que deberá incluir, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural, los que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos, así como aquellos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves, y cuantos otros prevea la legislación de ordenación territorial o urbanística.*

*El suelo para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, hasta que termine la correspondiente actuación...”*

De lo anteriormente expuesto, cabe identificar sin mayores problemas en situación de suelo rural aquellos terrenos clasificados por la legislación urbanística como suelo no urbanizable o rústico, así como a los urbanizables (sectorizados o no).

Sin embargo, no queda tan claro respecto aquellos suelos que dicha legislación clasifique como suelos no consolidados por la urbanización.

La Exposición de Motivos establece como suelo urbanizado “el que ha sido efectiva y adecuadamente transformado por la urbanización”. Desde este punto de vista el suelo no consolidado no puede ser consolidado como urbanizado, debido a que en las diferentes normativas autonómicas se asocia esta categoría con el proceso de transformación. Por su parte, el artículo 14 incluye entre las actuaciones de transformaciones ‘las que tengan por objeto reformar o renovar la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado’. Así pueden formar parte del suelo urbanizado terrenos sometidos a actuaciones de transformación, de lo que se deriva que no todo el suelo urbanizado es el que se cita en la Exposición de Motivos, pudiendo formar parte además los terrenos sometidos a actuaciones de reforma o renovación. Argumento que se ve reforzado por la mención existente en el apartado 3 del artículo 23 correspondiente a la valoración en suelo urbanizado al señalar lo siguiente: “Cuando se trate de suelo urbanizado sometido a actuaciones de reforma o renovación (...)”. Pero en base al artículo 12.3 sólo podrá hacerse así cuando los terrenos “cuenten con las dotaciones y los servicios requeridos por la legislación urbanística o puedan llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión de las parcelas a las instalaciones ya en funcionamiento”.

En definitiva los suelos urbanos no consolidados, quedan identificados en las siguientes situaciones, según la clasificación urbanística:

- *Suelo rural:* aquellos terrenos no consolidados, siempre que, estuvieran o no destinados a la reforma o renovación urbana, requieran obras que vayan más allá de las de conexión a las instalaciones existentes.



- *Suelo urbanizado*: los terrenos urbanos que hubieran sido delimitados con la finalidad de reformar o renovar la urbanización, siempre y cuando que para contar con las dotaciones y servicios requeridos por la legislación urbanística no sea preciso llevar a cabo otras obras que las de conexión de las parcelas a las instalaciones ya en funcionamiento. También quedarán enclavados aquí, además de los solares, aquellos suelos, que no alcanzando la condición de solar, pudieran llegar a cincar con las dotaciones de servicios requeridos por la legislación mediante las obras de conexión.

Se puede plantear, por tanto, una difícil labor interpretativa en el futuro respecto de la valoración de los suelos urbanos no consolidados, pues de la determinación de su situación básica dependerá el método a emplear. El legislador quiere evitar el paso de suelo urbano no consolidado a la situación de urbanizable, llegándose al contrasentido de valorar por el método de valoración terrenos que por su propia naturaleza no son susceptibles de producir rentas potenciales a capitalizar.

Por todo ello, deberán ser las diferentes normativas autonómicas las que fijen claramente los criterios urbanísticos de clasificación y categorización correspondientes, en especial los referidos a los suelos que requieran obras que vayan más allá de la simple conexión a fin de que sea aplicado el criterio valorativo del suelo urbanizado.

## 1.2. **Ámbito y criterios generales de valoración**

El artículo 1 de la Ley 8/2007, incluye como objeto de la misma la regulación del régimen de valoración del suelo, quedando en el artículo 20, de forma amplia:

*“Las valoraciones del suelo, las instalaciones, construcciones y edificaciones, y los derechos constituidos sobre o en relación con ellos, se rigen por lo dispuesto en esta Ley cuando tengan por objeto:*

- *Las verificación de las operaciones de reparto de beneficios y cargas u otras precisas para la ejecución de la ordenación territorial y urbanística en las que la valoración determine el contenido patrimonial de facultades o deberes propios del derecho de propiedad, en defecto de acuerdo entre todos los sujetos afectados*
- *La fijación del justiprecio en la expropiación, cualquiera que sea la finalidad de ésta y la legislación que la motive.*
- *La fijación del precio a pagar al propietario en la venta o sustitución forzosas*
- *La determinación de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública.”*

Al incluir en esta disposición los vuelos y derechos vinculados a los inmuebles se cierra el proceso de unificación de criterios entre las expropiaciones urbanísticas y las que no tienen esa finalidad, que introdujo el artículo 73 de la Ley 8/1990 (*“Los criterios de valoración de suelo contenidos en la presente Ley regirán cualquiera que sea la finalidad que motive la expropiación y la legislación, urbanística o de otro carácter, que la legitime”*) y ratificaron el Texto Refundido de 1992 y la Ley 6/1998 (*“A los efectos de expropiación, las valoraciones de suelo se efectuarán con arreglo a los criterios establecidos en la presente Ley, cualquiera que sea la finalidad que los motive y la legislación urbanística o de otro carácter, que la legitime”*), con referencia exclusiva al suelo.

El artículo 20, en su segundo apartado regula el ámbito del régimen de valoraciones en relación al instante al que las mismas deben referirse, así indica lo siguiente:

- *Cuando se trate de las operaciones contempladas en la letra a del apartado anterior, a la fecha de iniciación del procedimiento de aprobación del instrumento que las motive.*
- *Cuado se aplique la expropiación forzosa, al momento de iniciación del expediente de justiprecio individualizado o de exposición al público del proyecto de expropiación si se sigue el procedimiento de tasación conjunta.*
- *Cuando se trate de venta o sustitución forzosas, al momento de la iniciación del procedimiento de declaración del incumplimiento del deber que la motive*



- *Cuando la valoración sea necesaria a efectos de determinar la indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, al momento de la entrada en vigor de la disposición o del comienzo de la eficacia del acto causante de la lesión.*

La fecha de valoración de un inmueble es de una enorme importancia puesto que, el proceso de inflación influye inevitablemente en los valores y, así mismo, un incremento de valor repercute a su vez en los intereses de demora de determinados expedientes (*vid si lo incorporamos*).

El artículo 21.1 señala que el valor del suelo corresponde a su pleno dominio libre de toda carga, gravamen o derecho limitativo de la propiedad. Por tanto, en los supuestos de concurrencia de estos últimos sobre la propiedad, habrá que estar a lo dispuesto en el apartado 4.º de este mismo artículo que señala lo siguiente: *“La valoración de las concesiones administrativas y de los derechos reales sobre inmuebles, a los efectos de su constitución, modificación o extinción, se efectuará con arreglo a las disposiciones sobre expropiación que específicamente determinen el justiprecio de los mismos; y subsidiariamente, según las normas del derecho administrativo, civil o fiscal que resulten de aplicación”*.

En materia de valoración de concesiones administrativas y derechos reales sobre inmuebles remite a lo dispuesto a la LEF. El artículo 44 de la LEF remite a la legislación de arrendamientos para determinar las indemnizaciones que deban hacerse efectivas a los arrendatarios. Por tanto, las indemnizaciones por extinción de arrendamientos en suelo rural se valorarán de acuerdo a lo dispuesto en la Disposición Adicional Segunda de la Ley 49/2003, de 26 de noviembre, de arrendamientos rústicos.

El apartado segundo del artículo 21 dispone que el suelo se tasaré según su situación. Hace referencia a las situaciones básicas del suelo establecidas en el artículo 12, las cuales serán determinantes para establecer los criterios de valoración del suelo, así como de otros bienes o derechos.

En el apartado 3.º se establece: *“Las edificaciones, construcciones e instalaciones, los sembrados y las plantaciones en el suelo rural, se tasarán con independencia de los terrenos siempre que se ajusten a la legalidad al tiempo de la valoración, sean compatibles con el uso o rendimiento considerado en la valoración del suelo y no hayan sido tenidos en cuenta en dicha valoración por su carácter de mejorar permanentes.*

*Se entiende que las edificaciones, construcciones e instalaciones se ajustan a la legalidad al tiempo de su valoración cuando se realizaron de conformidad con la ordenación urbanística y el acto administrativo legitimante que requiriesen, o han sido posteriormente legalizadas de conformidad con lo dispuesto en la legislación urbanística.*

*La valoración de las edificaciones o construcciones tendrá en cuenta su antigüedad y su estado de conservación. Si han quedado incursas en la situación de fuera de ordenación, su valor se reducirá en proporción al tiempo transcurrido de su vida útil”*.

Es de destacar que cualquier edificación, construcción, instalación, tanto en suelo rural como en suelo urbanizado, así como los sembrados y las plantaciones en suelo rural, deberán ajustarse a la legalidad vigente. De no darse este cumplimiento quedarán excluidos del derecho de indemnización.

### **1.3. La valoración del suelo rural**

El artículo 22 de la Ley determina la valoración en el suelo rural, de tal forma que los terrenos en esta situación *“se tasarán mediante la capitalización de la renta anual real o potencial, la que sea superior, de la explotación según su estado en el momento al que deba entenderse referida la valoración”*. La ley prescinde del método de comparación de valores, establecido en el artículo 26.1 de la normativa anterior. Y lo justifica en la Exposición de Motivos *“porque muy pocas veces concurren los requisitos necesarios para asegurar su objetividad y la eliminación de elementos especulativos”*. Dichos argumentos son plenamente coherentes con las intenciones manifestadas por el legislador, más allá de que se compartan o no.

Más adelante se detalla la forma de cálculo de la renta potencial *“atendiendo al rendimiento del uso, disfrute o explotación de que sean susceptibles los terrenos conforme a la legislación que les sea aplicable, utilizando los medios técnicos normales para la producción. Incluirá, en su ca-*

so, como ingresos las subvenciones, que con carácter estable, se otorguen a los cultivos y aprovechamientos considerados para su cálculo y se descontarán los costes necesarios para la explotación considerada”.

Dado que se hace referencia al rendimiento de uso y disfrute de los terrenos, es posible estimar rentas potenciales de actividades distintas de las propias de la explotación agrícola, forestal o ganadera, lógicamente con las limitaciones urbanísticas de los terrenos en base a clasificación y categorización. Aquí se podría estar pensando en las rentas relacionadas con actividades de tipo recreativo o turístico.

La disposición adicional séptima de la Ley establece que para la capitalización de la renta anual real o potencial “se utilizará como tipo de capitalización la última referencia publicada por el banco de España del rendimiento de la deuda pública del estado en mercados secundarios a tres años”. Se pretende así dotar de un elemento de objetividad a la aplicación de un parámetro determinante en la aplicación del método. No obstante, como se señala en el apartado segundo de la Disposición dicha referencia puede ser modificada por los Presupuestos Generales del Estado y fijar “valores mínimos según tipos de cultivos y aprovechamientos de la tierra, cuando la evolución observada en los precios del suelo o en los tipos de interés arriesgue alejar de forma significativa el resultado de las valoraciones respecto de los precios de mercado del suelo rural sin consideración de expectativas urbanísticas”.

Es necesario, por tanto, llevar a cabo un seguimiento de los precios de mercado para controlar que su evolución no se desvíe de las valoraciones. Dicho control se antoja complicado por cuanto por un lado, en la realidad los valores de mercado del suelo incorporan expectativas (como en cualquier otro mercado), y por otro lado se descarta el método de comparación por no servir, en opinión del legislador, como una referencia adecuada.

Por último, el párrafo final del artículo 22.1.a) señala que el valor del suelo rural “podrá ser corregido al alza hasta un máximo del doble en función de factores objetivos de localización, como la accesibilidad a núcleos de población o a centros de actividad económica o la ubicación en entornos de singular valor ambiental o paisajístico, cuya aplicación y ponderación habrá de ser justificada en el correspondiente expediente de valoración, todo ello en los términos que reglamentariamente se determine”.

Esta circunstancia que es ajena a los rendimientos de explotación estaría relacionada con la incorporación en el trámite del Senado a la referencia acerca del uso y disfrute de los terrenos, ya comentada anteriormente.

Así pues la forma de calcular la renta potencial de un terreno en situación de suelo rural sería a través de la ecuación,

$R = I - G - B$ , donde.

R=Renta potencial.

I=Ingresos, incluidas subvenciones.

G=Gastos totales.

B=Beneficio.

Obtenida la renta se capitaliza al tipo de la deuda pública a tres años,

$V_i = R/i$ .

Finalmente se compara con la renta real, y se aplica, si procede, la corrección al alza por los factores de localización comentados.

Por último, no puede dejar de comentarse los aspectos más criticables acerca de la eliminación del método de comparación a partir de los valores de fincas análogas.

Con la aplicación prevista del método de capitalización de la renta anual o potencial al suelo rural, únicamente se tiene en cuenta uno de los factores que intervienen en el valor del suelo, y se ignoran otros como los factores medioambientales, erosión, proximidad mercados,....

Esta limitación es incluso reconocida por la propia Ley, al establecer en el artículo 22, ya comentado, la posibilidad de corregir al alza la valoración de los suelos, hasta un máximo del doble



del valor obtenido por capitalización, próximos a núcleos de población y centros de actividad económica. El efecto será más negativo aún para aquellos terrenos situados en zonas con baja densidad de población.

Y es que la eliminación del método de comparación, contiene dos elementos discutibles:

- El perjuicio causado al agricultor.
- La inexistencia de otras medidas de lucha contra la especulación.

Respecto al primer aspecto, es de esperar que el agricultor reciba justiprecios que van a estar muy por debajo de los resultantes de aplicar el método de comparación, mediante el cual podía recibir valores cercanos a los de mercado, a través de la comprobación de los valores de venta de parcelas próximas. Debe a su vez considerarse, que en no pocas ocasiones, dichos terrenos constituyen su medio de vida.

Una vez producida la expropiación, sobre dicho suelo van a actuar otros agentes (realización infraestructuras, construcciones,...), que obtendrán su beneficio y a los que la Ley no presuponía ningún efecto sobre el incremento de los precios, lo cual no coincide exactamente con la realidad, que es bastante diferente: la mayoría de las operaciones de venta de terrenos agrícolas o ganaderos, se producen como consecuencia de las bajas rentabilidades obtenidas, y a su vez, las operaciones de compra no suelen tener por finalidad continuar con la explotación, sino por la certeza del comprador que el suelo pasará a ser urbanizable o bien con la finalidad de especular con el mismo, cuando no con una clara voluntad de forzar a la Administración a que se produzca dicho cambio. Por desgracia, la actualidad no deja de deparar noticias en este sentido.

Y sin embargo, la ley no plantea ninguna medida para limitar el efecto de estas prácticas especulativas, como por ejemplo incrementar la carga tributaria sobre segundas transmisiones en un corto espacio de tiempo ligadas a recalificaciones de terrenos, o bien la mera distinción entre personas físicas o jurídicas cuyo objeto social sea agrario de otras con actividades inmobiliarias.

Así el único mecanismo con el que se intenta frenar el precio es a través de la infravaloración del justiprecio recibido por el agricultor, impidiendo la eliminación del método comparativo, la obtención de una compensación económica que permita obtener un bien de similares características al expropiado.

No parece pues que se trate de una medida apropiada, ni social, por incidir directamente sobre el agente con posición más débil, ni económicamente, por no disponer de instrumentos realmente efectivos para luchar contra la especulación en el coste de infraestructuras ni la urbanística.

#### **1.4. La valoración del suelo urbanizado**

El artículo 23 de la nueva ley, regula la valoración de este tipo de suelos distinguiendo entre:

- El que no está edificado, o en que la edificación existente o en curso de ejecución es ilegal o se encuentra en situación de ruina física.
- Y el suelo edificado o en curso de edificación.

Respecto al primer tipo de suelo se establecen los siguientes criterios:

- *Se considerarán como uso y edificabilidad de referencia los atribuidos a la parcela por la ordenación urbanística, incluido en su caso el de vivienda sujeta a algún régimen de protección que permita tasar su precio máximo en venta o alquiler.*  
*Si los terrenos no tienen asignada edificabilidad o uso privado por la ordenación urbanística, se les atribuirá la edificabilidad media y el uso mayoritario en el ámbito espacial homogéneo en que por usos y tipologías la ordenación urbanística los haya incluido.*
- *Se aplicará a dicha edificabilidad el valor de repercusión del suelo según el uso correspondiente, determinado por el método residual estático.*
- *De la cantidad resultante de la letra anterior se descontará, en su caso, el valor de los deberes y cargas pendientes para poder realizar la edificabilidad prevista.*

Tal y como establece el apartado 3 de la Disposición Transitoria Tercera, mientras que no se disponga de desarrollo reglamentario se considerarán las normas de valoración contenidas en la Orden ECO 805/2003, de 27 de marzo, sobre normas de valoración de bienes inmuebles y de determinados derechos para ciertas finalidades financieras

Dicha Orden establece la siguiente fórmula para el método residual estático:

$F = VM \times (1 - B) - \sum Ci$ , donde.

F=Valor del terreno o inmueble a rehabilitar.

VM=Valor del inmueble en la hipótesis de edificio terminado.

B=Margen o beneficio neto del promotor en tanto por uno.

Ci=Cada uno de los pagos necesarios considerados.

Para los suelos edificados o en curso de edificación, el valor de tasación será el superior de los siguientes (art. 23.2):

- *El determinado por la tasación conjunta del suelo y de la edificación existente que se ajuste a la legalidad, por el método de comparación, aplicado exclusivamente a los usos de la edificación existente o la construcción ya realizada*
- *El determinado por el método residual del apartado 1, aplicado exclusivamente al suelo, sin consideración de la edificación existente o la construcción ya realizada.*

Para la valoración de los inmuebles construidos en suelo urbanizado, considera el legislador aplicable el método de comparación y por tanto parece otorgar a dicho al mismo y referido a estos terrenos 'los requisitos necesarios para asegurar su objetividad', lo cual negaba al suelo rural.

### 1.5. La valoración de edificaciones, construcciones e instalaciones

Cuando el suelo sea rural el artículo 22.1.b dispone que *"las edificaciones, construcciones e instalaciones, cuando deban valorarse con independencia del suelo, se tasarán por el método de coste de reposición según su estado y antigüedad en el momento en que deba entenderse referida la valoración"*.

Se mantiene el criterio establecido por el artículo 31 de la Ley 6/1998: *'El valor de las edificaciones, que asimismo se calculará con independencia del suelo, se determinará de acuerdo con la normativa catastral en función de su coste de reposición, corregido en atención a la antigüedad y estado de conservación de la misma'*.

Al prescindir la Ley 6/07 de la aplicación de la normativa catastral, y según lo dispuesto en la disposición transitoria tercera, habrá que aplicar lo establecido en Orden 805/2003, de 27 de marzo (artículos 17 a 19) para la valoración de este tipo de bienes

Establece la letra c) del mismo artículo que: *"Las plantaciones y los sembrados preexistentes, así como las indemnizaciones por razón de arrendamientos rústicos u otros derechos, se tasarán con arreglo a los criterios de las leyes de expropiación forzosa y de arrendamientos rústicos"*.

El artículo 27 de la ley del suelo bajo la rúbrica de "régimen de valoración" establece el derecho supletorio señalando que en todo lo no dispuesto por esta Ley, la valoración se realizará de acuerdo a la legislación general de expropiación forzosa.

En todo caso, habrá que estar, para la realización de las valoraciones indicadas, a lo dispuesto en la Disposición Transitoria Tercera.

### 1.6. Las valoraciones en el período transitorio

Dada la envergadura de los cambios en los criterios de valoración del suelo se establece un amplio régimen transitorio para la implantación de los mismos.

La Disposición Transitoria Tercera establece:

1. *Las reglas de valoración contenidas en esta Ley serán aplicables en todos los expedientes incluidos en su ámbito material de aplicación que se inicien a partir de su entrada en vigor.*
2. *Los terrenos que, a la entrada en vigor de esta Ley, formen parte del suelo urbanizable incluido en ámbitos delimitados para los que el planeamiento haya establecido las condiciones para su desarrollo, se valorarán conforme a las reglas establecidas en la ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen de Suelo y Valoraciones, tal y como quedaron redactadas por la ley 10/2003, de 20 de mayo, siempre y cuando en el momento a que deba entenderse referida la valoración no hayan vencidos los plazos para la ejecución del planeamiento o, si han vencido, sea por causa imputable a la Administración o a terceros.*  
*De no existir previsión expresa sobre plazos de ejecución en el planeamiento ni en la legislación de ordenación territorial y urbanística, se aplicará el de tres años contados desde la entrada en vigor de esta Ley.*
3. *Mientras no desarrolle reglamentariamente lo dispuesto en esta ley sobre criterios y método de cálculo de la valoración y en lo que sea compatible con ella, se estará a lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 137 del Reglamento de Gestión Urbanística aprobado por real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, y a las normas de valoración de bienes inmuebles y de determinados derechos contenidas en la orden ECO/805/2003, de 27 de marzo, o disposición que la sustituya’.*

Dada la necesidad de garantizar la seguridad jurídica parece adecuado mantener la normativa vigente en el momento en que se aprobó el planeamiento, manteniendo los plazos de ejecución contemplados en su momento. De no constar expresamente el mismo el plazo será de tres años. Dicho período de tiempo podría parecer, en principio suficiente, pero por un lado, los trámites administrativos necesarios para llevar a cabo la urbanización, y por otro lado, la contracción de la demanda consecuencia del cambio de ciclo económico, hacen peligrar el desarrollo de estos suelos en dicho plazo. La Ley de Suelo, resta pues valor a dichos terrenos al abaratar la expropiación y puede llegar a dificultar las posibilidades de financiación.

En la práctica, por la aplicación del punto segundo de la citada disposición, para la mayor parte de los suelos urbanizables, hasta julio de 2010 resultará de aplicación lo establecido en el artículo 27.1 de la ley 6/1998, en la redacción dada por la Ley 10/2003:

1. *El valor del suelo urbanizable incluido en ámbitos delimitados para los que el planeamiento haya establecido las condiciones para su desarrollo se obtendrá por aplicación al aprovechamiento que le corresponda del valor básico de repercusión en polígono, que será el deducido de las ponencias de valores catastrales. En el supuesto de que la ponencia establezca para dicho suelo valores unitarios, el valor del suelo se obtendrá por aplicación e éstos a la superficie correspondiente. De dichos valores se deducirán los gastos que establece el artículo 30 de esta Ley, salvo que ya se hubieran deducido en su totalidad en la determinación de los valores de las ponencias.*  
*En los supuestos de inexistencia, pérdida de vigencia de los valores de las ponencias catastrales o inaplicabilidad de éstos por modificación de las condiciones urbanísticas tenidas en cuenta al tiempo de su fijación, el valor del suelo se determinará de conformidad con el método residual dinámico definido en la normativa hipotecaria, considerando en todo caso los gastos que establece el artículo 30 de esta Ley.*  
*En cualquier caso, se descartarán los elementos especulativos del cálculo y aquellas expectativas cuya presencia no esté asegurada.*
2. *El valor del suelo urbanizable no incluido por el planeamiento en los ámbitos a los que se refiere el apartado anterior y hasta tanto no se apruebe el planeamiento de desarrollo que establezca la legislación urbanística, se determinará en la forma establecida para el suelo no urbanizable, sin consideración alguna de su posible utilización urbanística.*

Por tanto, para la valoración de los suelos urbanizables sectorizados (no para los bienes situados en ellos, ni para los derechos vinculados) seguirá siendo de aplicación el valor de repercu-

sión derivado de las ponencias catastrales. Se mantiene asimismo la excepción a regla general, y por tanto en los supuestos indicados en el segundo párrafo del apartado 1, se aplicará el método residual dinámico.

En dicho método, de acuerdo a la Orden ECO/805/2003, la valoración será la diferencia entre el valor actual de los cobros obtenidos por la venta del inmueble terminado y el valor actual de los pagos realizados por los diversos costes y gastos, para el tipo de actualización fijado.

Utiliza la siguiente fórmula:

$$F = \sum (E_j / (1+i)^{t_j}) - \sum (S_k / (1+i)^{t_k}), \text{ donde.}$$

F=Valor del terreno o inmueble a rehabilitar.

E<sub>j</sub>=Importe de los cobros previstos en el momento J.

S<sub>k</sub>=Importe de los pagos previstos en el momento K.

t<sub>j</sub>=Número de períodos de tiempo previsto desde el momento de la valoración hasta que se produce cada uno de los cobros.

t<sub>k</sub>=Número de períodos de tiempo previsto desde el momento de la valoración hasta que se produce cada uno de los pagos.

i=Tipo de actualización elegido correspondiente a la duración de cada uno de los períodos de tiempo considerados.

De esta forma se tienen en cuenta las expectativas de desarrollo futuro y las derivadas de la comercialización del producto inmobiliario terminado.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta, las posturas mantenidas por los tribunales, anteponiendo la vigencia material de las ponencias a su vigencia formal. Cabe destacar la Sentencia de 18 de febrero de 2005, n.º 196/2006, del TSJ de Navarra, la cual señala que, *'ha de estarse más a la vigencia material de los valores (de la ponencia catastral) que a la vigencia formal. En este sentido, ha de entenderse por vigencia a los efectos que nos ocupa el que la ponencia proclame el valor real de mercado de un bien, pues en otro caso se deberá estar a éste. Así se colige del hecho de que la propia Ley difiere la validez de las ponencias a que exista concordancia de las mismas con las condiciones de ordenación, y por otro el criterio inspirador de la Ley (se refiere a la 6/98) es precisamente que se refleje el valor de mercado del bien(...).'*

La aplicación de los criterios hipotecarios conduce a introducir expectativas, ya que el principio de anticipación es uno de los contemplados en su normativa (art. 3), en virtud del cual el valor de un inmueble que se encuentre en explotación económica es función de las expectativas de renta que previsiblemente proporcionará en el futuro.

De todo lo expuesto se concluye, que como consecuencia del punto segundo de esta disposición adicional, los suelos urbanizables sectorizados se van a valorar con criterios de mercado, en contra de lo pretendido por Ley 8/2007 en su exposición de motivos.

Por último, el apartado tercero de la disposición adicional tercera remite, mientras no se produzca el desarrollo reglamentario de la Ley a los criterios de valoración establecidos en la Orden ECO/805/2003. La misma tiene por objeto regular las tasaciones de los bienes inmuebles y de determinados derechos.

Por tanto el legislador prescinde de la referencia a los valores de repercusión recogidos en las Ponencias de Valores Catastrales\* que contemplaba la legislación derogada. La Ley 6/1998 en su EM establecía, en lo que concierne al suelo urbano y urbanizable incluido en ámbitos delimitados por el planeamiento general o con posterioridad al mismo, para los que se hayan establecido las condiciones de desarrollo, *"el método de cálculo consistirá en la aplicación al aprovechamiento correspondiente del valor básico de repercusión recogido en las ponencias catastrales para el terreno de que se trate, valor que de conformidad con lo dispuesto en la Ley 39/1998, reguladora de las Haciendas locales, refleja los valores de mercado, puesto que las ponencias de valores se fijan a partir de un estudio previo de dichos valores"*. En el caso de que dichas ponencias no existan, hubiesen perdido vigencia o se hubiera modificado el planeamiento, se establecía que el valor básico de repercusión se calcularía por el método residual.



Al respecto la EM de la actual Ley justifica el cambio de criterio señalando que: *“En el suelo urbanizado los criterios de valoración que se establecen dan lugar a tasaciones siempre actualizadas de los inmuebles, lo que no aseguraba el régimen anterior”*.

Renuncia por tanto a la utilización no sólo de las ponencias catastrales, sino también de las normas de valoración de los bienes de naturaleza urbana reguladas en el Real Decreto 1020/1993. La norma 3.<sup>a</sup> del mismo, establece que *‘para el cálculo del valor catastral se tomará como referencia el valor de mercado, sin que en ningún caso pueda exceder de él’*. De tal forma que la que dicha metodología asegura la consecución de un valor referido al mercado. Por tanto, la falta de actualización que la Ley 8/2007 le atribuye a las ponencias no es atribuible a su metodología sino al desfase temporal de aquellos valores en los que se basa.

Sin entrar en un análisis detallado de ambos procedimientos, podemos decir que la valoración catastral constituye un procedimiento reglado que da como resultado unas valoraciones objetivas, donde la introducción de elementos subjetivos queda limitada. Por el contrario, la normativa hipotecaria no contempla el mismo grado de detalle en la determinación de varios parámetros, y deja en varios casos libertad al tasador, dotando a dicha valoración de mayor discrecionalidad y subjetividad.

Parece al menos criticable la opción por la normativa hipotecaria, aunque habrá que esperar al desarrollo reglamentario de la Ley revise o no esta disposición.

\*A este respecto podemos hacer mención muy sintéticamente a lo dispuesto en el TRLCI con relación a las ponencias de valores, así:

Son documentos que recogen los criterios, módulos de valoración, planeamiento urbanístico y demás elementos precisos para llevar a cabo la determinación de los valores catastrales.

Los procedimientos de valoración colectiva de carácter general y parcial, que se llevan a cabo cuando respecto a una pluralidad de bienes inmuebles se ponen de manifiesto diferencias sustanciales entre los valores de mercado y los que sirvieron de base para la determinación de los valores catastrales vigentes, sea como consecuencia de una modificación en el planeamiento urbanístico o de otras circunstancias, se inician con la aprobación de la correspondiente Ponencia de Valores, esto es, totales o parciales.

El procedimiento de valoración colectiva de carácter general al que corresponde iniciarse con la aprobación de una Ponencia de Valores Total, en los términos antes indicados, las cual se extiende a la totalidad de los bienes inmuebles de una misma clase existentes en un término municipal, tienen establecido un plazo mínimo y máximo para su inicio, así establece el TRLCI que: *“sólo podrá iniciarse una vez transcurridos, al menos, 5 años desde la entrada en vigor de los valores catastrales derivados del anterior procedimiento de valoración colectiva de carácter general y se realizará, en todo caso, a partir de los 10 años desde dicha fecha”*.

A la vista de lo anterior, se entiende que transcurrido el plazo de los 10 años se darán cambios en la situación inmobiliaria de un municipio que pongan de manifiesto diferencias sustanciales entre los valores del mercado y los que sirvieron de base para la determinación de los catastrales que, como hemos señalado se derivan de la aplicación de los criterios y módulos establecidos en la Ponencia aplicable.

## **2. MEDIO AMBIENTE**

Uno de los mayores desafíos de nuestros días, se encuentra sin duda alguna en la preservación del medio ambiente, la utilización racional de los recursos naturales y la lucha contra el cambio climático.

Desde todas las instancias, tanto nacionales como internacionales, se aboga por un cambio profundo de los hábitos de vida actuales a fin de poder detener el deterioro medioambiental.

El Ministerio de Medio Ambiente, en materia de desarrollo territorial, pone de manifiesto que la preocupación por un desarrollo territorialmente más equilibrado y sostenible ha constituido la



base de una importante reflexión que se ha llevado a cabo en el contexto europeo. Su resultado ha supuesto un impulso para la ordenación territorial al introducir la necesidad de una dimensión europea en las políticas territoriales, tanto a escala nacional como regional, pero también una dimensión más territorial de las políticas sectoriales, y en particular de la ambiental.

Señala también que en el ámbito europeo se han consolidado las doctrinas y disciplinas públicas que parten de la consideración del territorio como un recurso natural básico y esencial para ordenar las actividades humanas. La planificación física, la ordenación del territorio y la más reciente evolución hacia el desarrollo territorial sostenible, son expresiones de esa preocupación por el territorio como recurso y capital.

Dentro de su ámbito sectorial, acogiéndose a las tesis anteriores, la Ley de Suelo intenta contribuir a detener el deterioro sobre nuestro territorio, siendo uno de sus principales objetivos asentar las políticas urbanas sobre las bases de un desarrollo urbano sostenible.

## 2.1. Bloque constitucional referido al medio ambiente

Conviene citar en primer lugar el bloque normativo medioambiental recogido en la Constitución Española, contenido en su capítulo tercero bajo la rúbrica “De los principios rectores de la política social y económica” y que está formado por sus artículos 45 a 47, tal y como indica la exposición de motivos de la nueva Ley.

En este sentido, la EM señala a la Constitución como el marco de referencia para la materia, tanto en lo dogmático como en lo organizativo, y se vincula la materia objeto de regulación, al cumplimiento de estos preceptos constitucionales de relevancia medioambiental. Así mismo, aclara las competencias al respecto y señala que: “La Constitución se ocupa de la regulación de los usos del suelo su artículo 47, a propósito de la efectividad del derecho a la vivienda y dentro del bloque normativo ambiental formado por sus artículos 45 a 47, de donde cabe inferir que las diversas competencias concurrentes en la materia deben contribuir de manera leal a la política de utilización racional de los recursos naturales y culturales, en particular el territorio, el suelo y el patrimonio urbano y arquitectónico, que son el soporte, objeto y escenario necesarios de aquéllas al servicio de la calidad de vida. Pero además, del nuevo orden competencial instaurado por el bloque de la constitucionalidad, según ha sido interpretado por la doctrina del Tribunal Constitucional, resulta que a las Comunidades autónomas les corresponde diseñar y desarrollar sus propias políticas en materia urbanística. Al Estado le corresponde a su vez ejercer ciertas competencias que inciden sobre la materia, pero debiendo evitar condicionarla en lo posible”.

Cabe destacar el mencionado artículo 45 de la Constitución que indica lo siguiente:

- 1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.*
- 2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.*
- 3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la Ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado’.*

Por su parte el artículo 149.1.23, establece que el Estado tiene competencia exclusiva en la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. También entran dentro de la competencia estatal la legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias.

Por tanto, sobre estos mandatos constitucionales asienta su actuación sobre el medio ambiente la actual ley del Suelo, al tiempo que espera dicha invocación sirva de defensa de la constitucionalidad de la misma.

## 2.2. El medio ambiente en la Ley del Suelo

Igualmente en la EM se pone de manifiesto que la Ley abandona el sesgo con que, hasta ahora, el legislador estatal venía abordando el estatuto de los derechos subjetivos afectados por el



urbanismo. Se reconocen, por tanto, otros derechos afectados, además del derecho de propiedad, tales como el derecho a un medio ambiente adecuado, al que la propia Constitución vincula directamente con la regulación de los usos del suelo. Luego, según continúa señalando, más allá de regular las condiciones básicas de la igualdad de la propiedad de los terrenos, hay que tener presente que la ciudad es el medio en el que se desenvuelve la vida cívica, y por ende que deben reconocerse asimismo los derechos mínimos de libertad, de participación y de prestación de los ciudadanos en relación con el urbanismo y con su medio tanto rural como urbano.

En este sentido, la Ley define tres estatutos subjetivos básicos, incluyendo en el correspondiente a la ciudadanía derechos y deberes de orden socio- económico y medioambiental.

Por otro lado, la Ley de Suelo es crítica con el modelo de desarrollo urbano llevado a cabo hasta la fecha, calificándolo como una historia desarrollista basada en la creación de nuevos espacios urbanos, e intenta reconducir la situación bajo los siguientes pilares:

- Desarrollo sostenible, minimizando los impactos medioambientales.
- Regeneración de la ciudad existente.

El modelo de expansión actual queda caracterizado por una urbanización discontinua y con las siguientes características fundamentales:

- La ocupación fragmentaria de espacios cada vez más alejados.
- Incremento de la distancia recorrida en los desplazamientos y del consumo de energía, con un impacto negativo sobre la emisión de contaminantes. A su vez los nuevos emplazamientos exigen nuevos consumos de recursos naturales, especialmente hídricos, cuya disponibilidad es un factor limitante para la expansión urbana, la cual se lleva a cabo en muchos de forma inadecuada y poco planificada, alejándose de los principios de sostenibilidad.

En sentido contrario al descrito, la Ley apuesta claramente por otro modelo de ciudad, la ciudad compacta, siguiendo los criterios de la Estrategia Territorial Europea y la Estrategia Temática para el Medio ambiente.

Respecto de la primera cabe destacar los siguientes principios:

- Control de la expansión urbana.
- Gestión inteligente y economizadora de los recursos del ecosistema urbano.
- Mejor accesibilidad gracias a medios de transporte que sean eficaces y compatibles con el medioambiente.
- Protección y desarrollo del patrimonio natural y cultural.

Por su parte, de la segunda Estrategia destacan los siguientes objetivos:

- Promover el modelo de ciudad compacta, compleja, eficiente y cohesionada socialmente. Para los núcleos de población pequeños se permite que se acomoden a sus propias características, siempre que no contravengan los principios enunciados.
- Modificación de la estrategia actual, basada en competir entre los territorios y el consiguiente consumo de recursos, por otra fundamentada en la información y el conocimiento.
- Crear ciudad y no urbanización.
- Ordenar la expansión urbana, reciclando tejidos urbanos, vinculando la nueva urbanización a la ya existente.
- Reducción del proceso urbanizador, así como sus impactos.
- Aumentar la complejidad urbana en los tejidos urbanos existentes creando nuevas áreas de centralidad y en los nuevos potenciando la mezcla de usos urbanos y la proximidad como base de accesibilidad.
- Aumentar la calidad urbana, en especial la red de espacios y equipamientos públicos.

- Vincular la urbanización y los equipamientos al fomento del desplazamiento en transporte público, a pie y en bicicleta.
- Incorpora la evaluación ambiental estratégica en los procesos de planificación urbana.
- Integrar en el urbanismo un modelo de ordenación del territorio con criterios de sostenibilidad.

Cabe además destacar la Carta de Leipzig sobre la Ciudad Europea Sostenible donde vuelve a incidirse en los aspectos urbanos y territoriales ya comentados y donde los ministros europeos competentes en la materia se comprometen a:

- Propiciar un debate político en cada uno de los Estados acerca de la integración de los principios y estrategias de la carta en las políticas de desarrollo a nivel estatal, regional y local.
- Utilizar el desarrollo urbano integrado y sus mecanismos de gobierno para su puesta en práctica, estableciendo para ello el marco adecuado a nivel nacional.
- Promover el establecimiento de una organización territorial equilibrada y basada en un estructura urbana policéntrica.

La Carta recomienda, entre otros aspectos, hacer un mayor uso de políticas integradas de desarrollo urbano, la creación y consolidación de espacios públicos de alta calidad, la de las redes de infraestructuras y mejora de la eficiencia energética, la búsqueda de estrategias para la mejora del medio ambiente físico y el fomento del transporte urbano eficiente y asequible.

Y termina afirmando que Europa necesita ciudades y regiones que sean fuertes y en las que se viva bien.

La Ley asume todos estos principios y objetivos en la búsqueda de un desarrollo urbano más sostenible y respetuoso con el medioambiente.

Por otro lado, considera el suelo, no ya como recurso económico, sino como recurso natural, escaso y renovable. Así el suelo rural, de acuerdo a las situaciones básicas del suelo, tiene un valor ambiental digno de ser ponderado, y por tanto la liberalización del suelo debe ser precedida de un análisis que la justifique atendiendo a las necesidades económicas y sociales, evitando además la especulación y retención del suelo y permitiendo la libre competencia de la iniciativa privada en las obras de urbanización. Al suelo urbano le asigna asimismo un valor ambiental, debiendo favorecerse su rehabilitación y el fomento de su uso.

Con todo ello se pretende que los usos del suelo aseguren la sostenibilidad urbana, garantizan el disfrute del medio ambiente a las personas, proveyendo a los núcleos de población de las dotaciones y espacios colectivos, dentro de un espacio cohesionado.

Esta preocupación por el medio ambiente queda plasmada en los siguientes artículos de la Ley que configuran lo que podríamos denominar las bases ambientales del suelo: 2, 4, 5, 10, 12,13 y 15, Disposición Transitoria Cuarta y Disposición Adicional Sexta.

Con carácter previo, es destacable el artículo 1 que, haciendo uso de la competencia constitucional atribuida al Estado, regula el objeto de la Ley y establece las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con el suelo en todo el territorio estatal. En este sentido, cabe remitirse a lo anteriormente comentado acerca de la ampliación en la efectividad de otros los derechos constitucionales que afectan a la materia, abandonando la postura anterior a la que califica de simplista, puesto que venían a identificarse los derechos y deberes existentes, tan solo con el derecho de propiedad. Y continúa el mismo artículo señalando que, asimismo, la Ley establece las bases medioambientales del régimen jurídico del suelo.

Como se ha comentado anteriormente la CE dentro de los derechos subjetivos incluye el derecho a una vivienda digna y el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado. Estos principios son recogidos por la ley al regular en su título I 'Las condiciones básicas de la igualdad en los derechos y deberes constitucionales de los ciudadanos'.



Así el artículo 4 incluye el derecho a *'disputar de una vivienda digna, adecuada y accesible, concebida con arreglo al principio de diseño para todas las personas, que constituya su dominio libre de ruido u otras inmisiones contaminantes de cualquier tipo que superen los límites máximos admitidos por la legislación aplicable y en un medio ambiente y un paisaje adecuados'*.

Y dentro de los deberes, el artículo 5, asigna a los ciudadanos el deber de *'respetar y contribuir a preservar el medio ambiente, el patrimonio histórico y el paisaje natural y urbano, absteniéndose en todo caso de realizar cualquier acto o desarrollar cualquier actividad no permitidos por la legislación en la materia'*.

El artículo 2 recoge el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, desarrollado a través de los siguientes objetivos:

- *'Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y usos del suelo tiene como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las leyes'*.
- *En virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas a que se refiere el apartado anterior deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades entre hombres y mujeres, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medioambiente, contribuyendo a la prevención y reducción de la contaminación, procurando en particular:*
  - *La eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje.*
  - *La protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender a las necesidades de transformación urbana.*
  - *Un medio urbano en el que la ocupación del suelo sea eficiente, que esté suficientemente dotado por las infraestructuras y los servicios que le son propios y en el que los usos se combinen de forma funcional y se implanten efectivamente, cuando cumplan una función social.*
- *La persecución de estos fines se adaptará a las peculiaridades que resulten del modelo territorial adoptado en cada caso por los poderes públicos competentes en materia de ordenación territorial y urbanística.*
- *Los poderes públicos promoverán las condiciones para que los derechos y deberes de los ciudadanos establecidos en los artículos siguientes sean reales y efectivos, adoptando las medidas de ordenación territorial y urbanística que procedan para asegurar un resultado equilibrado, favoreciendo o conteniendo, según proceda, los procesos de ocupación y transformación del suelo.*

*La utilización y ocupación de suelo debe regirse bajo unos criterios básicos cuyos objetivos, definidos por distintas estrategias europeas, buscan conseguir un desarrollo urbano más sostenible'*.

Siguiendo la declaración de Río de Janeiro de 1992, principio 3.º, por desarrollo sostenible debe entenderse *'aquel que satisface las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro, para atender sus propias necesidades'*.

Los principios enumerados son exigibles a cuantas políticas públicas relativas al suelo se lleven a cabo, en particular a la legislación autonómica, pero también a las Corporaciones Locales.

El principio de desarrollo territorial y urbano sostenible se va a concretar en los artículos 10, 12, 13 y 15.

La determinación de estos criterios va a seguir dos líneas de actuación:

- Regulación de la ocupación del suelo.
- Sostenibilidad de los nuevos desarrollos urbanísticos.

El artículo 10 establece los criterios básicos de utilización del suelo. Siguiendo con la filosofía de la Ley aboga por la contención de la expansión urbanística:

*‘Las Administraciones Públicas, en particular las competentes en materia de ordenación territorial y urbanística, deberán:*

- *Atribuir a la ordenación territorial y urbanística un destino que comporte o posibilite el paso de la situación de suelo rural a la suelo urbanizado, mediante la urbanización, al suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen, impedir la especulación con él y preservar del la urbanización al resto del suelo rural’.*
- ...
- *Atender, en la ordenación que hagan de los usos suelos, a los principios de accesibilidad universalidad, de igualdad de trato y de oportunidades entre hombres y mujeres, de movilidad, de eficiencia energética, de garantía de suministro de agua, de prevención de riesgos naturales y de accidentes graves, de prevención y protección contra la contaminación y limitación de sus consecuencias para la salud y el medio ambiente’.*

Por tanto, se puede transformar solamente el suelo que sea estrictamente necesario, preservando en cualquier caso los valores ecológicos y paisajísticos del suelo rural.

Este criterio rompe con lo establecido en la Ley 6/98, la cual en su EM introducía unos criterios opuestos, al pretender facilitar el aumento de la oferta de suelo, *‘haciendo posible que todo el suelo que todavía no ha sido incorporado al proceso urbano, en el que no concurran razones para su preservación, pueda considerarse como susceptible de ser urbanizado’.*

El último apartado del artículo 10 hace una relación de los principios que han de regir el uso del suelo, destacando la accesibilidad de todas las personas incluidas las de movilidad reducida, o la garantía en el suministro de servicios básicos y la prevención de riesgos naturales.

Ya se ha comentado anteriormente en otros apartados los otros dos artículos que vienen a completar la regulación de los principios de desarrollo territorial y urbano sostenible: artículo 12 (Situaciones básicas del suelo) y artículo 13 (Utilización del suelo rural).

En cuanto a la sostenibilidad de los nuevos desarrollos urbanísticos, cabe destacar como uno de los aspectos más novedosos de la Ley se encuentra en el artículo 15 donde se establecen criterios y normas vinculantes en relación con los Planes de ordenación:

- ‘1. Los instrumentos de ordenación territorial y urbanística están sometidos a evaluación ambiental de conformidad con lo previsto en la legislación de evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente y en este artículo, sin perjuicio de la evaluación de impacto ambiental de los proyectos que se requieran para su ejecución, en su caso.’*

Los instrumentos a los que se exija dicha evaluación vendrán determinados por la legislación autonómica específica.

La evaluación ambiental es una exigencia del Derecho europeo (Directiva 2001/42/CE), como también del Derecho español a través de la Ley 97/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. Así la Ley del Suelo integra en el procedimiento de aprobación de los planes todos los informes relevantes desde el punto de vista de la sostenibilidad, que ya son exigibles en nuestra legislación, y les otorga un carácter determinante.

- ‘2. El informe de sostenibilidad ambiental de los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización deberá incluir un mapa de riesgos naturales del ámbito objeto de ordenación’.*

Hemos visto anteriormente, como el artículo 10.c) exige a las Administraciones competentes que se atienda, en la ordenación territorial y urbanística, y dentro de la ordenación que se haga de los usos del suelo, a la prevención de riesgos naturales y accidentes graves. Por su parte, el artículo 12.2.a) exige que se encuentre en situación de suelo rural, *‘en todo caso, el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, que deberá incluir, como mínimo,...,aquellos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves,...’.*

- ‘3. En la fase de consultas sobre los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización, deberán recabarse al menos los siguientes informes, cuando sean preceptivos y no hubieran sido ya emitidos e incorporados al expediente ni deban emitirse en una fase posterior del procedimiento de conformidad con su legislación reguladora:
- El de la Administración Hidrológica sobre la existencia de recursos hídricos necesarios para satisfacer las nuevas demandas y sobre la protección del dominio público hidráulico.
  - El de la Administración de costas sobre el deslinde y protección del dominio público marítimo-terrestre, en su caso.
  - Los de las Administraciones competentes en materia de carreteras y demás infraestructuras afectadas, acerca de dicha afección y del impacto de la actuación sobre la capacidad de servicio de tales infraestructuras.

Los informes a los que se refiere este apartado serán determinantes para el contenido de la memoria ambiental, que sólo podrá disentir de ellos de forma expresamente motivada’.

Los distintos informes tendrán el carácter que les atribuya sus correspondientes leyes sectoriales, pero la Memoria Ambiental, sólo podrá diferir de ellos de forma motivada.

- ‘4. La documentación de los instrumentos de ordenación de las actuaciones de urbanización debe incluir un informe o memoria de sostenibilidad económica, en el que se ponderará en particular el impacto de la actuación en las Haciendas públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos.’
5. Las Administraciones competentes en materia de ordenación y ejecución urbanísticas deberán elevar al órgano que corresponda de entre sus órganos colegiados de gobierno, con la periodicidad mínima que fije la legislación en la materia, un informe de seguimiento de la actividad de ejecución urbanística de su competencia, que deberá considerar al menos la sostenibilidad ambiental y económica a que se refiere este artículo.

Los municipios estarán obligados al informe a que se refiere el apartado anterior cuando lo disponga la legislación en la materia y, al menos, cuando deban tener una Junta de Gobierno Local.

El informe a que se refieren los párrafos anteriores podrá surtir los efectos propios del seguimiento a que se refiere la legislación de evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medioambiente, cuando cumpla todos los requisitos en ella exigidos.

Resumiendo, la evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano deberán aportar un mapa de riesgos naturales, diversos informes de distintas administraciones que tendrán un carácter determinante para la Memoria ambiental, memoria de sostenibilidad económica y un informe de seguimiento de la actividad en ejecución.

Conviene destacar aquí la Disposición Adicional 2.<sup>a</sup>, párrafo primero: ‘Los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, cualquiera que sea su clase y denominación, que incidan sobre terrenos, edificaciones e instalaciones, incluidas sus zonas de protección, afectos a la defensa Nacional deberán ser sometidos, respecto de esta incidencia, a informe vinculante de la Administración General del estado con carácter previo a su aprobación’.

El objetivo de este precepto es evitar que se paralicen u obstaculicen desarrollos o actuaciones de transformación urbanística cuya aprobación sea recurrida por incluir inmuebles que el Ministerio de Defensa considere necesario que permanezcan afectos a la Defensa Nacional (interés superior del Estado). El informe previo a la aprobación del instrumento de planeamiento permitirá conocer la posibilidad de incluir los terrenos en procesos de transformación.

6. La legislación sobre ordenación territorial y urbanística establecerá en qué casos el impacto de una actuación de urbanización obliga a ejercer de forma plena la potestad de ordenación del municipio o del ámbito territorial superior en que se integre,

*por trascender del concreto ámbito de la actuación los efectos significativos que genera la misma en el medio ambiente’.*

La Disposición Transitoria Cuarta establece: *‘Si transcurrido un año desde la entrada en vigor de esta Ley, la legislación sobre ordenación territorial y urbanística no estableciera en qué casos el impacto de una actuación de urbanización obliga e ejercer de forma plena la potestad de ordenación, esta nueva ordenación o revisión será necesaria cuando la actuación conlleve, por sí misma o en unión de las aprobadas en los os últimos años, un incremento superior al 20% de la población o de la superficie de suelo urbanizado del municipio o ámbito territorial’.*

De esta forma se garantiza que no puedan autorizarse actuaciones, que a través de una o varias modificaciones puntuales, provoquen efectos sobre el medio ambiente significativos, sin que previamente se hayan valorado los mismos con carácter global, dentro del todo el término municipal o ámbito territorial afectado. Es de esperar que con esta exigencia, se contribuya a mejorar la calidad del planeamiento urbanístico.

Todos los principios y medidas expuestas tienen como finalidad contribuir, desde el ámbito competencial del Estado, a un desarrollo sostenible, conciliando el desarrollo económico, la calidad ambiental y la cohesión social. Sin embargo, es evidente que estos objetivos solamente pueden alcanzarse con la colaboración y coordinación con las demás administraciones implicadas y con competencias en materia de urbanismo y ordenación territorial, las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos.

Por último, cabe destacar determinadas medidas específicas que la ley contempla para terrenos que necesitan una protección especial: los espacios naturales protegidos y los suelos forestales incendiados.

— Espacios naturales protegidos o incluidos en la red Natura 2000

El artículo 13.4 establece que más allá de lo establecido en los apartados anteriores acerca de la utilización del suelo rural, *‘la utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquélla legislación expresamente autorice.*

*Sólo podrá alterarse la delimitación de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la red Natura 2000, reduciendo su superficie total o excluyendo los terrenos de los mismos, cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada. La alteración deberá someterse a información pública, que en el caso de la red natura 2000 se hará de forma previa a la remisión de la propuesta de descatalogación a la Comisión Europea y la aceptación por ésta de tal descatalogación.*

*El cumplimiento de lo previsto en los párrafos anteriores no eximirá de las normas adicionales de protección que establezca la legislación aplicable.’*

Por tanto el objetivo de las distintas normativas debe ser precisamente mantener en dichos la preservación de los valores citados.

En este artículo se dedica una especial atención a los espacios naturales protegidos y a los incluidos en la Red Natura 2000, constituida como una red ecológica europea compuesta por los lugares de Importancia Comunitaria (LIC), las Zonas Especiales de Conservación (ZEC) y las Zonas de Protección para las Aves (ZEPA).

— Suelos forestales incendiados

La regulación de dichos terrenos queda recogida en la Disposición Adicional 6.<sup>a</sup>’

- ‘1. Los terrenos forestales incendiados se mantendrán en la situación de suelo rural a los efectos de esta Ley y estarán destinados al uso forestal, al menos durante el plazo previsto en el artículo 50 de la Ley de Montes, con las excepciones en ella previstas.*
- 2. La Administración forestal deberá comunicar al Registro de la propiedad esta circunstancia, que será inscribible conforme a lo dispuesto por la legislación hipotecaria’.*



El art. 50 de la ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, modificada por la ley 10/2006, de 28 de abril, establece lo siguiente:

1. *Las comunidades autónomas deberán garantizar las condiciones para la restauración de los terrenos forestales incendiados, y queda prohibido:*
  - a) *El cambio de uso forestal al menos durante 30 años.*
  - b) *Toda actividad incompatible con la regeneración de la cubierta vegetal, durante el periodo que determine la legislación autonómica.*

La ley de Suelo asume las excepciones contenidas en el artículo 50 de la Ley de Montes:

*Con carácter singular, las comunidades autónomas podrán acordar excepciones a estas prohibiciones siempre que, con anterioridad al incendio forestal, el cambio de uso estuviera previsto en:*

- 1.º *Un instrumento de planeamiento previamente aprobado.*
- 2.º *Un instrumento de planeamiento pendiente de aprobación, si ya hubiera sido objeto de evaluación ambiental favorable o, de no ser esta exigible, si ya hubiera sido sometido al trámite de información pública.*
- 3.º *Una directriz de política agroforestal que contemple el uso agrario o ganadero extensivo de montes no arbolados con especies autóctonas incultos o en estado de abandono.*

Por último, la protección queda reforzada a través de medidas registrales:

2. *La Administración forestal deberá comunicar al Registro de la propiedad esta circunstancia, que será inscribible conforme a lo dispuesto por la legislación hipotecaria.*
3. *Será título para la inscripción la certificación emitida por la Administración forestal, que contendrá los datos catastrales identificadores de la finca o fincas de que se trate y se presentará acompañada del plano topográfico de los terrenos forestales incendiados, a escala apropiada.*

*La constancia de la certificación se hará mediante nota marginal que tendrá duración hasta el vencimiento del plazo a que se refiere el apartado primero. El plano topográfico se archivará conforme a lo previsto por el artículo 51.4 del Reglamento Hipotecario, pudiendo acompañarse copia del mismo en soporte magnético u óptico.*

De acuerdo con el artículo 6 del Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, la referencia catastral, que se asigna a cada uno de los bienes inmuebles, es un identificador *'constituido por un código alfanumérico que permite situarlo inequívocamente en la cartografía oficial del Catastro'*.

### **2.3. El Catastro como instrumento de las políticas medio ambientales**

La información sobre el territorio se convierte en un elemento esencial para llevar a cabo distintas políticas públicas, y de manera muy especial la referida a la política medioambiental por cuanto es necesaria en la toma de decisiones para el adecuado seguimiento de las dinámicas que afectan al territorio.

La información catastral se configura como un elemento a tener muy en cuenta en la aplicación de medidas medioambientales, muchas de las cuales tienen incidencia directa sobre los preceptos establecidos en la Ley del suelo.

La Exposición de Motivos del TRLCI, señala que el Catastro Inmobiliario se ha convertido en una gran infraestructura de información territorial disponible para todas las AAPP, fedatarios, empresas y ciudadanos en general, (...), capacitada también para facilitar la asignación equitativa de los recursos.

El artículo 2 establece los principios informadores del Catastro, situando la información catastral *'a disposición de las políticas públicas y de los ciudadanos que requieran información sobre el territorio'*.



Así, la información del Catastro se perfila como una herramienta fundamental para la aplicación de las diferentes normativas medio ambientales. La Ley del Suelo, desde el ámbito de sus competencias, es una parte más del conjunto de medidas legislativas necesarias para la preservación de nuestro territorio, complementando al resto de leyes nacionales y a las directivas europeas.

La defensa del medio ambiente es, hoy día, uno de los objetivos fundamentales no sólo de las distintas políticas sectoriales nacionales, sino también dentro de las políticas comunitarias. Entre estas últimas cabe destacar la Directiva INSPIRE o la propuesta de Directiva por la que se establece un marco para la protección del suelo y se modifica la Directiva 2004/35/CE.

De una forma resumida, la Directiva INSPIRE tiene como finalidad establecer una infraestructura de información espacial en toda la Comunidad Europea, orientada a la aplicación de las políticas comunitarias de medioambiente y de políticas o actuaciones que puedan incidir en el medio ambiente. Los cinco principios que guían la misma son:

- Los datos se deben recoger una sola vez y mantenidos en el nivel donde se logra máxima efectividad.
- Debe ser posible combinar datos de distintas fuentes y compartirlos entre muchos usuarios (interoperabilidad).
- Los datos se deben recoger en un nivel de la Administración y compartirlos entre todos los niveles.
- Los datos espaciales necesarios deben estar disponibles en unas condiciones que no restrinjan su amplio empleo.
- Debe ser fácil para todos descubrir qué datos espaciales están disponibles, evaluar su adecuación para cada objetivo y conocer en qué condiciones se puede emplear.

En el anexo I se reconoce a la parcela catastral como parte de la información básica sobre la que se generará toda la infraestructura de datos espaciales.

Cada una de las autoridades europeas responsables de la información catastral debe preparar sus instituciones para la aplicación de esta directiva.

Por su parte, la propuesta de Directiva obliga a los Estados miembros a llevar a cabo un inventario de terrenos contaminados, especificando, como mínimo, la ubicación de los terrenos. Además cuando un terreno vaya a ser transmitido y pudiera ser susceptible de haber desarrollado una actividad contaminante, de acuerdo a los registros oficiales, será exigible un informe en el que constará como mínimo, el historial del terreno, análisis químico que precise los niveles de concentración de sustancias peligrosas en el suelo y los niveles a partir de los cuales es razonable considerar la existencia de riesgo significativo para la salud humana o el medio ambiente.

La cartografía catastral podría ser utilizada como una capa de información dentro de una estructura de capas interoperables que servirían de base para las distintas políticas, pudiéndose establecer sobre ellas otras capas de información ambiental. El esquema sería el siguiente:

Ortofoto → topografía → infraestructuras → planeamiento → *catastro* → suelos.

El uso sistemas de información geográfica interoperables da numerosos ejemplos prácticos:

- En relación con suelos forestales incendiados, la combinación de datos de incendios forestales y los datos catastrales permitiría conocer, por ejemplo, la superficie quemada en cada parcela o la correspondiente a un titular en concreto.
- Igualmente se podría trabajar con los datos de contaminación del suelo y permitir elaborar el informe hincado por la Directiva
- Analizando el catastro y su evolución se puede conocer los cambios sufridos por el paisaje de una determinada zona, y no sólo en cuanto a la dinámica de la cubierta vegetal, sino también poniéndolos en relación con los usos actuales y el grado de intervención humana. De dicho análisis puede extraerse conclusiones de gran valor acerca de las políticas medioambientales a tomar en una región, apoyar una ordena-



ción racional del territorio y servir de base para las medidas de desarrollo socio-económico locales.

- La amplia descripción de los bienes inmuebles contenida en la base de datos catastral puede permitir identificar a individuos y terrenos que se vean amenazados por un riesgo natural o por un determinado plan, evitando los efectos, siempre perniciosos, de la improvisación o de la falta de información.

En definitiva el Catastro puede configurarse como un elemento clave para la gestión de las políticas medio ambientales. Son un medio para alcanzar los objetivos que se marquen, y en este sentido favorecen sin duda alguna al desarrollo sostenible. En conclusión, tal y como afirma Jarmo Ratia, Director del Catastro en Finlandia: 'El desarrollo sostenible no es posible sin un catastro moderno'.

### 3. EL DERECHO DE SUPERFICIE

#### 3.1. El derecho de superficie en el catastro inmobiliario

La Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, contiene la regulación expresa, completa y sistemática del derecho de superficie, al que haremos referencia en este apartado, y que constituye un derecho de singular relevancia en la normativa catastral por cuanto que el ámbito espacial de este derecho tiene la consideración de bien inmueble a efectos catastrales y la titularidad de este derecho real constituye uno de los supuestos de realización del hecho imponible del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

En cuanto a la consideración del derecho de superficie como bien inmueble a efectos catastrales, encuentra su regulación en el artículo 6, apartado 2, letra c) del TRLCI donde se establece que: "también tendrán la consideración de bienes inmuebles:

- c) El ámbito espacial de un derecho de superficie y el de una concesión administrativa sobre los bienes inmuebles o sobre los servicios públicos a los que se hallen afectos, salvo que se den los supuestos previstos en las letras anteriores."

Dada su consideración de bien inmueble a efectos catastrales, se procede a su identificación, asignándole la correspondiente referencia catastral, tal y como establece el apartado 3 del mismo artículo.

Por su parte, el artículo 9 regula la titularidad catastral señalando que: "*son titulares catastrales las personas naturales y jurídicas dadas de alta en el Catastro Inmobiliario por ostentar, sobre la totalidad o parte de un bien inmueble, la titularidad de alguno de los siguientes derechos:*

- a) *Derecho de propiedad plena o menos plena.*
- b) *Concesión administrativa sobre el bien inmueble o sobre los servicios públicos a que se halle afecto.*
- c) *Derecho real de superficie.*
- d) *Derecho real de usufructo.*"

A diferencia de la anterior regulación, no existe prelación entre los derechos enumerados y todos son titulares catastrales, incorporándose su participación en el derecho.

En este apartado quedan recogidos una serie de derechos que, por su generalidad y relevancia fiscal, son objeto principal de la imposición inmobiliaria.

Por tanto, la titularidad del derecho de superficie sobre un inmueble, en los términos del precitado artículo, da lugar a la titularidad catastral y conllevará la atribución de los derechos y deberes del artículo 10 del mismo texto legal, que señala lo siguiente:

*"En sus relaciones con el Catastro Inmobiliario, los titulares catastrales ostentan los derechos reconocidos en el artículo 34 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, con las especialidades previstas en esta Ley.*

*Los titulares catastrales tienen el deber de colaborar con el Catastro Inmobiliario, suministrándole cuantos datos, informes o antecedentes resulten precisos para su gestión, bien sea con carácter general, bien a requerimiento de los órganos competentes de aquél, conforme a lo reglamentariamente establecido. La presunción establecida en el artículo 3 no aprovechará al titular catastral que incumpla dicha obligación.”*

De esta normativa se infiere la importancia que una regulación completa y sistemática de este derecho tiene para el Catastro Inmobiliario.

Hemos de resaltar el importante papel que tiene la gestión catastral que se realiza en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles puesto que se configura como un tributo de gestión compartida con los Ayuntamientos. En este impuesto, la relevancia de la titularidad del derecho real de superficie viene dada porque constituye uno de los supuestos de cumplimiento del hecho imponible del mismo tal y como establece el artículo 61 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales:

*“Constituye el hecho impuesto del impuesto la titularidad de los siguientes derechos sobre los bienes inmuebles rústicos y urbanos y sobre los inmuebles de características especiales:*

- *De una concesión administrativa sobre el bien inmueble o sobre los servicios públicos a los que se halle afecto.*
- *De un derecho real de superficie.*
- *De un derecho real de usufructo.*
- *Del derecho de propiedad.*

*La realización del hecho imponible que corresponda de entre los definidos en el apartado anterior por el orden en él establecido determinará la no sujeción del inmueble a las restantes modalidades en él previstas.”*

De esta forma al superficiario se le atribuye la condición de sujeto pasivo en el IBI, según el artículo 63 del TRLHL.

### **3.2. La regulación del derecho de superficie en la Ley 8/2007 de Suelo**

La nueva Ley del Suelo, en su EM, señala que el contenido del título V “se cierra con una regulación del derecho de superficie dirigida a superar la deficiente situación normativa de este derecho y favorecer su operatividad para facilitar el acceso de los ciudadanos a la vivienda y, con carácter general, diversificar y dinamizar las ofertas en el ámbito inmobiliario”.

En efecto, hasta ahora la regulación del derecho de superficie en nuestro ordenamiento ha sido escasa, asistemática y fragmentaria. La Ley 8/2007 pretende superar esta situación sistematizando la regulación de este derecho que, siendo una institución jurídica que se remonta al derecho romano y pese a que ha pasado más de medio siglo desde su primera articulación en la Ley del suelo de 1956, no ha dejado de ser una figura residual. El rescate de esta figura jurídica surge de la preocupación de la Ley por dar cumplimiento al derecho constitucional a una vivienda digna, abriendo y procurando más posibilidades en el mercado inmobiliario.

Conviene destacar las siguientes normas que recogen esta figura:

*En el Código Civil*

Únicamente se hace alusión a este derecho en materia de Censos. El artículo 1611.3 dispone que lo establecido para la redención de censos no será aplicable a los foros, subforos, derecho de superficie y cualesquiera otros gravámenes semejantes, en los cuales el principio de la redención de los dominios será regulado por una ley especial.

Por tanto, se limita a mencionarlo, pero sin ofrecer reglas sobre el mismo. De tal modo que, si bien esta institución encuentra reconocimiento en el Código Civil, en otras leyes tiene su regulación legal explícita.

*Legislación urbanística*

### *Legislación estatal:*

#### *Antecedentes:*

- Ley del Suelo y ordenación Urbana de 1956, en la que se regulaba por primera vez el derecho de superficie como instrumento de ordenación urbana y con tintes de derecho público.
- Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación urbana, Real Decreto Legislativo 1/1992. Dedicó al derecho de superficie los artículos 287 a 290.
- La Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, declaró la inconstitucionalidad y nulidad de los arts 287.1, 288.1 y 290, que afectaban a competencias de Entidades Locales o Comunidades Autónomas, considerando constitucionales los demás.
- Ley del Régimen del Suelo y Valoraciones 6/1998 en cuya disposición derogatoria hace referencia al TR de 1992, pero dejando en vigor preceptos entre los que se encuentran los que la STC mantuvo vigentes.

#### *En vigor:*

- Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, que conforme a su disposición final cuarta, entró en vigor el día 1 de julio de 2007. La disposición derogatoria única del texto legal señala en el apartado b) que quedan derogados, entre otros, los artículos 287, 288 y 289 del TR de 1992. De otro lado, se regula el derecho de superficie en el título V, Capítulo III, bajo esa misma rúbrica, en dos artículos; el artículo 35 dedicado al contenido, constitución, y régimen y el artículo 36 dedicado a la transmisión, gravamen y extinción.

#### *Legislación autonómica:*

Las distintas autonomías han venido dictando leyes de carácter urbanístico, en las que se incide en el derecho de superficie de diversas maneras, algunas regulándolo, otras aludiendo al mismo sólo en aspectos concretos y otras no contemplándolo.

#### *La Legislación Hipotecaria:*

- Ley Hipotecaria, Texto Refundido según Decreto de 8 de febrero de 1946. Art. 107.5 sobre hipotecabilidad del derecho de superficie.
- Decreto de 14 de febrero de 1947 por el que se aprueba el Reglamento Hipotecario. Art. 30.

#### *Legislación civil foral:*

- Ley 1/1973 de 1 de marzo, por la que se aprueba la Compilación del Derecho Civil Foral de Navarra.
- Ley catalana 22/ 2001 de 31 de diciembre, reguladora de los derechos de superficie, servidumbre y adquisición voluntaria o preferente.

#### ARTICULADO LEY 8/2007

El artículo 35, apartado 1.º de la Ley 8/2007, establece el concepto del derecho de superficie señalando que “el derecho real de superficie atribuye al superficiario la facultad de realizar construcciones o edificaciones en la rasante y en el vuelo y el subsuelo de una finca ajena, manteniendo la propiedad temporal de las construcciones o edificaciones realizadas. También puede constituirse dicho derecho sobre construcciones o edificaciones ya realizadas o sobre viviendas, locales o elementos privativos de construcciones o edificaciones, atribuyendo al superficiario la propiedad temporal de las mismas, sin perjuicio de la propiedad separada del titular del suelo”.

Destacar de esta definición que la Ley recoge la posibilidad de constituir el derecho sobre construcciones o edificaciones ya realizadas o sobre viviendas, locales o elementos privativos de estas construcciones o edificaciones.

Las siguientes características relacionadas con su constitución completan este apartado primero:

Para su constitución será necesaria su formalización mediante escritura pública, así como su inscripción en el Registro de la Propiedad, fijándose necesariamente su plazo de duración, el cual no podrá exceder de 99 años. También se destaca que es un derecho que sólo puede ser constituido por el propietario del suelo.

El derecho de superficie puede constituirse a título oneroso a gratuito. En el primer caso, la contraprestación del superficiario podrá constituir en el pago de una suma alzada o canon periódico, o en la adjudicación de viviendas o locales o derechos de arrendamientos de unos u otros a favor del propietario del suelo, o en varias de estas modalidades a la vez, sin perjuicio de la reversión total de lo edificado al finalizar el plazo pactado al constituir el derecho de superficie.

El artículo 36 regula la transmisión, gravamen y extinción del derecho de superficie, debiéndose respetar las limitaciones fijadas al constituirlo.

Cuando las características de la construcción o la edificación lo permitan, el superficiario podrá constituir la propiedad superficiaria en régimen de propiedad horizontal con separación del terreno correspondiente al propietario, y podrá transmitir y gravar como fincas independientes las viviendas, los locales y los elementos privativos de la propiedad horizontal, durante el plazo del derecho de superficie, sin necesidad del consentimiento del propietario del suelo.

El propietario del suelo podrá transmitir y gravar su derecho con separación del derecho del superficiario y sin necesidad del consentimiento de éste. El subsuelo corresponderá al propietario del suelo y será objeto de transmisión y gravamen juntamente con éste, salvo que haya sido incluido en el derecho de superficie.

El derecho de superficie se extingue si no se edifica de conformidad con la ordenación territorial y urbanística en el plazo previsto en el título de constitución y, en todo caso, por el transcurso del plazo de duración del derecho.

A la extinción del derecho de superficie por el transcurso de su plazo de duración, el propietario del suelo hace suya la propiedad de lo edificado, sin que deba satisfacer indemnización alguna cualquiera que sea el título en virtud del cual se hubiera constituido el derecho. No obstante, podrá pactarse normas sobre la liquidación del derecho de superficie.

La extinción del derecho de superficie por el transcurso de su plazo de duración determina la de toda clase de derechos reales o personales impuestos por el superficiario.

Si por cualquier otra causa se reunieran los derechos de propiedad del suelo y los del superficiario, las cargas que recayeren sobre uno u otro derecho continuarán gravándolos separadamente hasta el transcurso del plazo del derecho de superficie.

### **3.3. La finalidad del derecho de superficie**

Como se ha señalado inicialmente, la regulación del derecho de superficie tiene por objeto dinamizar y diversificar la oferta en el mercado inmobiliario.

En los títulos I se establecen los derechos y deberes de los sujetos afectados, definiéndose tres estatutos básicos: el de los ciudadanos, el régimen de la iniciativa privada y el estatuto de la propiedad del suelo.

En el título II se determinan los deberes de la Administración. Para hacer efectivos los principios señalados, y facilitar el acceso a la vivienda, las Administraciones Públicas deberán destinar suelo adecuado y suficiente para la vivienda sujeta a régimen de protección pública.

En base a lo establecido anteriormente, uno de los mecanismos de intervención en el mercado inmobiliario con los que se pretende favorecer el acceso al alquiler se basa precisamente en el derecho de superficie.

Otro de estos mecanismos, y que enlaza directamente con el derecho de superficie, lo constituyen los Patrimonios Públicos del Suelo, presentes en las legislaciones urbanísticas desde la Ley de 1956.



La finalidad de los mismos (art. 33) es regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución de la ordenación territorial y urbanística.

Así, mediante la figura del derecho de superficie, es posible atribuir la propiedad de lo construido a otra persona, manteniéndose la titularidad administrativa del suelo. La posibilidad de gravamen del derecho de superficie, por ejemplo a través de constitución de hipoteca, permite la obtención de financiación. De esta forma se pretende un abaratamiento de las viviendas y como se ha comentado anteriormente, se constituye en un pilar importante en las medidas para favorecer el alquiler, mediante la implicación del sector empresarial en dicho mercado.

No puede, sin embargo, obviarse, las dificultades de éxito de esta figura, fuera de su vinculación con la vivienda protegida con financiación específica, y aun en este caso (en el cual está pensando claramente el legislador). Y es que, las posibilidades de crédito quedan restringidas, ya que la superficie no puede equipararse a la propiedad, y por tanto, siendo la valoración de aquel derecho siempre inferior. En consecuencia, la garantía del acreedor hipotecario, circunscrita al derecho de superficie limita el importe del crédito.

Experiencias anteriores llevadas a cabo en algunos ayuntamientos han demostrado el escaso éxito de este mecanismo, pues los problemas surgidos sólo se resolvieron mediante la transmisión de la propiedad integral a los superficiarios.

#### **4. SISTEMA DE INFORMACIÓN URBANA Y EL CATASTRO INMOBILIARIO**

La nueva Ley del Suelo persigue como uno de sus objetivos, ampliar la transparencia del sector inmobiliario y la participación de los ciudadanos en la toma y en el control de las decisiones urbanísticas. Entre las medidas que se adoptan para su consecución, se encuentra la definición de los derechos y deberes mínimos que tienen los ciudadanos en relación con el suelo y el urbanismo recogidos en los artículos 4 y 5 de la Ley. Dentro de estos derechos conviene destacar en este apartado, el relativo al acceso a la información.

En efecto, la EM de la nueva Ley indica en su apartado tercero que, “por razones tanto conceptuales como competenciales, la primera materia específica de que se ocupa es la del estatuto de derechos y deberes de los sujetos afectados, a los que dedica su título primero, y que inspiran directa o indirectamente el resto del articulado. Con este objeto, se definen tres estatutos subjetivos básicos que cabe percibir como tres círculos concéntricos”.

El primero, corresponde al de la ciudadanía en general en relación con el suelo y la vivienda, que incluye derechos y deberes de orden socio-económico y medioambiental de toda persona con independencia de cuáles sean su actividad o su patrimonio, es decir, en el entendimiento de la ciudadanía como un estatuto de la persona que asegure su disfrute en libertad del medio en el que vive, su participación en la organización de dicho medio y su acceso igualitario a las dotaciones, servicios y espacios colectivos que demandan la calidad y cohesión del mismo.

Incardinado pues en el estatuto subjetivo básico que contempla la Ley para la ciudadanía, es en el artículo 4, dedicado concretamente a los derechos de los ciudadanos, el que en su letra c) se reconoce su derecho a: “Acceder a la información de que dispongan las Administraciones Públicas sobre la ordenación del territorio, la ordenación urbanística y su evaluación ambiental, así como obtener copia o certificación de las disposiciones o actos administrativos adoptados, en los términos dispuestos por su legislación reguladora”.

La Ley se propone garantizar condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, siendo el derecho de acceso a la información de los ciudadanos un elemento fundamental para llevar a cabo esta tarea.

Asimismo se configura, tal y como hemos indicado, como una de las medidas que permiten mejorar el funcionamiento de los mercados del suelo haciéndolos más transparentes y evitando con ello efectos tan negativos como las prácticas especulativas a los que la Ley está llamada a combatir.

Correlativos del derecho de acceso a la información en los términos que señala la ley, es el deber que tienen la Administraciones de elaborar y poner a disposición del ciudadano la información precisa. Esto da lugar a la necesaria configuración de un sistema de información urbana exhaustivo que necesariamente habrá de coordinarse con otros registros inmobiliarios y muy especialmente con el Catastro inmobiliario.

Actualmente el mercado inmobiliario se caracteriza por no existir demasiada información, o estar totalmente dispersa, sobre aspectos tan importantes como la planificación urbanística, oferta de suelo, precios,.... Esta situación motiva una gran opacidad dentro del mismo e impide una asignación eficiente de los recursos, tanto públicos como privados.

Así pues, la Ley en su Disposición Adicional Primera bajo la rúbrica de “sistema de información urbana” intenta reconducir la situación anteriormente descrita, proponiendo la construcción de un sistema de información urbana que mantenga información actualizada sobre suelo y urbanismo, y señala lo siguiente:

“Con el fin de promover la transparencia, la Administración General del Estado, en colaboración con las Comunidades Autónomas, definirá y promoverá la aplicación de aquellos criterios y principios básicos que posibiliten, desde la coordinación y complementación con las administraciones competentes en la materia, la formación y actualización permanente de un sistema público general e integrado de información sobre el suelo y urbanismo, procurando, asimismo, la compatibilidad y coordinación con el resto de sistemas de información y, en particular, con el Catastro Inmobiliario.”

Dicho sistema podría llegar a entenderse como un entorno informático unificado en el que consten todas las variables y aspectos de relevancia urbanística, y que sirva de base para la toma de decisiones en la planificación y gestión urbanística, así como para la actuación de los distintos agentes que intervienen el mercado.

En la actualidad, y dado el marco competencial existente, la información se encuentra dispersa entre las diferentes Administraciones Públicas (AGE, CCAA y EELL). Cada una de ellas gestiona aquellos datos relativos a sus competencias, sin la existencia de un objetivo común para compartir y difundir la misma.

Sin embargo, la cooperación entre administraciones para difundir la información de que dispone cada una de ellas es una vía cada vez más utilizada tanto a nivel nacional (existe un intercambio de datos constante en numerosos aspectos) como europeo.

Dentro del ámbito comunitario, la ya comentada Directiva INSPIRE establece entre sus principios la necesidad de combinar datos procedentes de distintas fuentes y compartirlos entre diferentes usuarios. Los mismos deben ser recogidos en un nivel de la administración y quedar a disposición de todos los niveles.

Además, hay que tener en cuenta el actual marco normativo nacional, con el que se pretende incrementar los servicios telemáticos ofrecidos por las Administraciones:

- La propia Ley de Suelo dispone en su artículo 11.3 intenta hacer efectivo dicho propósito: *‘Las Administraciones Públicas competentes impulsarán la publicidad telemática del contenido de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor, así como del anuncio de su sometimiento a información pública’*. No se trata lógicamente de un mandato directo, no sólo por razones competenciales, sino por la dificultad que pueden tener las entidades locales más pequeñas y dotadas de menos recursos para llevar a cabo dicha pretensión.
- La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, regula la utilización de las tecnologías de información en la actividad administrativa, en las relaciones entre las Administraciones Públicas, así como en las relaciones de los ciudadanos con las mismas. Entre sus finalidades, y directamente relacionado con el tema que nos ocupa, destaca la promoción de la transparencia administrativa y la mejora continuada en la consecución del interés general.

Sin embargo, la propia complejidad del tema que nos ocupa y el régimen de competencias, ya comentado en este trabajo, dificulta de manera extrema la consecución de dicho sistema.



La Disposición encarga de la promoción de la misma a la AGE, la cual no posee competencias en materia de urbanismo, de tal manera que precisa de la imprescindible colaboración de las CC.AA. y la coordinación con el resto de administraciones competentes (básicamente los Ayuntamientos).

Consciente de estas dificultades, el legislador no establece ningún diseño o modelo específico de dicho sistema, pues deja sin definir los datos a incluir en el mismo. Queda planteado así como un objetivo a alcanzar.

En cualquier caso, sea cual sea la concreción final, debe garantizarse su compatibilidad con otros sistemas ya existentes, y en especial con el Catastro Inmobiliario, que se define como un registro administrativo dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda en el que se describen los bienes inmuebles rústicos, urbanos y de características especiales y que se encuentra al servicio de los principios constitucionales a que después aludiremos, y por ende, del conjunto de Administraciones, públicas, federatarios y ciudadanos.

A la vista de esta definición legal del Catastro Inmobiliario y de la descripción inmobiliaria que contiene, a la cual se hace referencia en el artículo 3 del TRLCI señalando que comprende sus características físicas, económicas y jurídicas, entre las que se encuentran:

- La localización y la referencia catastral.
- La superficie.
- El uso o destino.
- La clase de cultivo o aprovechamiento.
- La calidad de las construcciones.
- La representación gráfica.
- El valor catastral.
- El titular catastral.

Se evidencia la necesidad de compatibilidad y coordinación, sea cual fuere el modelo final, con cualquier sistema de información urbana, en la medida en que los inmuebles cuya realidad física, económica y jurídica, contiene y actualiza permanentemente el Catastro por medio de sus procedimientos, son resultado final de la ordenación territorial y urbana correspondiente, puesto que la inscripción de los inmuebles, y sus sucesivas transformaciones, además de obligatoria, ha de ser concordantes con la realidad física y ésta, claro está, responde a los planes de ordenación correspondientes.

Tal y como expone el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, éste, más allá de su finalidad tributaria, se ha convertido en una gran infraestructura de información territorial disponible para todas las Administraciones públicas, fedatarios, empresas y ciudadanos en general, capacitada para facilitar la asignación equitativa de los recursos públicos. Dicha disposición queda remarcada en el artículo 2, apartado 1.º del TRLCI que establece sus principios informadores y señala:

“La información catastral estará al servicio de los principios de generalidad y justicia tributaria y de asignación equitativa de los recursos públicos, a cuyo fin el Catastro Inmobiliario colaborará con las Administraciones públicas, los juzgados y tribunales y el Registro de la Propiedad para el ejercicio de sus respectivas funciones y competencias. Asimismo, estará a disposición de las políticas públicas y de los ciudadanos que requieran información sobre el territorio en los términos previstos en el título VI.”

De otro lado, la formación y el mantenimiento del Catastro Inmobiliario, así como la difusión de la información catastral, es competencia exclusiva de la Administración General del Estado y se ejercen por la Dirección General del Catastro, directamente o a través de las distintas fórmulas de colaboración que se establezcan con las diferentes Administraciones, entidades y corporaciones públicas.

Finalmente, como sistema de difusión de la información catastral, es de destacar muy especialmente la Oficina Virtual del Catastro, la cual es una ventanilla telemática a través de la cual se pueden realizar diversas gestiones, como la obtención de certificados o la realización de diversas consultas. Entre sus usuarios se encuentran los ciudadanos en general, las distintas Administraciones Públicas, la Administración de Justicia, notarios y registradores de la propiedad.



## BIBLIOGRAFÍA

- AGUADO FERNÁNDEZ, M.D. (2004): “Valoración del Suelo. Valoración Catastral y su comparación con la valoración para tasaciones hipotecarias”. Estudios jurídicos.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2006): “Dictamen sobre el Anteproyecto de la Ley de Suelo”.
- GARCÍA RODRÍGUEZ, I. (2007): “Valoraciones Expropiatorias”. Curso ‘Urbanismo y fiscalidad’. Instituto de Estudios Fiscales.
- ENGUITA, A. (2007): “La incidencia previsible de la futura ley del suelo estatal en el urbanismo español”. *Asprima*, pp. 9-12.
- FIDALGO GARCÍA, P. (2007): “Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio español”. La contribución de la nueva Ley de Suelo. *Revista Ambienta. Ministerio Medio Ambiente*, pp. 8-15.
- GARCÍA ERVITI, F. (2007): “La práctica de las valoraciones en la Ley 8/2007, de Suelo”. *Revista de Derecho Urbanístico*, n.º 237, pp. 119-134.
- (2007): “Las valoraciones en el nuevo régimen estatal de suelo”. *Catastro*, n.º 60, pp. 31-47.
- MATAGALA Y FARGAS, N. (2004): “La utilidad del Catastro como fuente para estudiar la evolución del paisaje en los últimos cincuenta años: estudio de dos municipios de la provincia de Lleida”. *Catastro*, n.º 52, pp. 147-161.
- MERELO ABELA, J.M. (2007): “Las situaciones básicas del suelo según la Ley 8/2007 de suelo y las técnicas de clasificación y categorización del suelo”. *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n.º 15/16, pp. 2607-2614.
- MIRANDA HITTA, J. (2006): “La Ley del Catastro Inmobiliario (II)”. *Catastro*, n.º 58, pp. 7-20.
- RATIA, J. (2002): “El Catastro al servicio de la protección del medio ambiente”. *Catastro*, n.º 45, pp. 187-198.
- SANCHEZ GOYANES, E. (2007): “Suelo: la nueva ley. Líneas maestras”. *Revista de Estudios Locales*, n.º 102, pp. 18-55.
- UNIÓN EUROPEA (2007): “Agenda Territorial de la Unión Europea: Hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas”. Acordada con ocasión de la reunión informal de ministros sobre desarrollo urbano y cohesión territorial en Leipzig.
- (2007): “Carta de Leipzig sobre ciudades europeas sostenibles”.
- VELASCO, A. (2007): “El papel del Catastro en la aplicación de la futura Directiva europea para la protección de los Suelos”. *Catastro*, n.º 59, pp. 7-24.
- VELASCO MARTÍN-VARÉS, A. (2007): “La parcela catastral en las Infraestructuras Nacionales de Datos Espaciales (NDSI) y en INSPIRE”. *Catastro*, n.º 60, pp. 7-73.



**DOCUMENTOS DE TRABAJO EDITADOS POR EL  
INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES**

**2000**

- 1/00 Ciudadanos, contribuyentes y expertos: Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 1999.  
*Autor:* Área de Sociología Tributaria.
- 2/00 Los costes de cumplimiento en el IRPF 1998.  
*Autores:* M.<sup>a</sup> Luisa Delgado, Consuelo Díaz y Fernando Prats.
- 3/00 La imposición sobre hidrocarburos en España y en la Unión Europea.  
*Autores:* Valentín Edo Hernández y Javier Rodríguez Luengo.

**2001**

- 1/01 Régimen fiscal de los seguros de vida individuales.  
*Autor:* Ángel Esteban Paúl.
- 2/01 Ciudadanos, contribuyentes y expertos: Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2000.  
*Autor:* Área de Sociología Tributaria.
- 3/01 Inversiones españolas en el exterior. Medidas para evitar la doble imposición internacional en el Impuesto sobre Sociedades.  
*Autora:* Amelia Maroto Sáez.
- 4/01 Ejercicios sobre competencia fiscal perjudicial en el seno de la Unión Europea y de la OCDE: Semejanzas y diferencias.  
*Autora:* Ascensión Maldonado García-Verdugo.
- 5/01 Procesos de coordinación e integración de las Administraciones Tributarias y Aduaneras. Situación en los países iberoamericanos y propuestas de futuro.  
*Autores:* Fernando Díaz Yubero y Raúl Junquera Valera.
- 6/01 La fiscalidad del comercio electrónico. Imposición directa.  
*Autor:* José Antonio Rodríguez Ondarza.
- 7/01 Breve curso de introducción a la programación en Stata (6.0).  
*Autor:* Sergi Jiménez-Martín.
- 8/01 Jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo e Impuesto sobre Sociedades.  
*Autor:* Juan López Rodríguez.
- 9/01 Los convenios y tratados internacionales en materia de doble imposición.  
*Autor:* José Antonio Bustos Buiza.
- 10/01 El consumo familiar de bienes y servicios públicos en España.  
*Autor:* Subdirección General de Estudios Presupuestarios y del Gasto Público.
- 11/01 Fiscalidad de las transferencias de tecnología y jurisprudencia.  
*Autor:* Néstor Carmona Fernández.
- 12/01 Tributación de la entidad de tenencia de valores extranjeros española y de sus socios.  
*Autora:* Silvia López Ribas.
- 13/01 El profesor Flores de Lemus y los estudios de Hacienda Pública en España.  
*Autora:* María José Aracil Fernández.
- 14/01 La nueva Ley General Tributaria: marco de aplicación de los tributos.  
*Autor:* Javier Martín Fernández.
- 15/01 Principios jurídico-fiscales de la reforma del impuesto sobre la renta.  
*Autor:* José Manuel Tejerizo López.
- 16/01 Tendencias actuales en materia de intercambio de información entre Administraciones Tributarias.  
*Autor:* José Manuel Calderón Carrero.
- 17/01 El papel del profesor Fuentes Quintana en el avance de los estudios de Hacienda Pública en España.  
*Autora:* María José Aracil Fernández.
- 18/01 Regímenes especiales de tributación para las pequeñas y medianas empresas en América Latina.  
*Autores:* Raúl Félix Junquera Varela y Joaquín Pérez Huete.
- 19/01 Principios, derechos y garantías constitucionales del régimen sancionador tributario.  
*Autores:* Varios autores.
- 20/01 Directiva sobre fiscalidad del ahorro. Estado del debate.  
*Autor:* Francisco José Delmas González.
- 21/01 Régimen Jurídico de las consultas tributarias en derecho español y comparado.  
*Autor:* Francisco D. Adame Martínez.
- 22/01 Medidas antielusión fiscal.  
*Autor:* Eduardo Sanz Gadea.

- 23/01 La incidencia de la reforma del Impuesto sobre Sociedades según el tamaño de la empresa.  
*Autores:* Antonio Martínez Arias, Elena Fernández Rodríguez y Santiago Álvarez García.
- 24/01 La asistencia mutua en materia de recaudación tributaria.  
*Autor:* Francisco Alfredo García Prats.
- 25/01 El impacto de la reforma del IRPF en la presión fiscal indirecta. (Los costes de cumplimiento en el IRPF 1998 y 1999).  
*Autor:* Área de Sociología Tributaria.

## 2002

- 1/02 Nueva posición de la OCDE en materia de paraísos fiscales.  
*Autora:* Ascensión Maldonado García-Verdugo.
- 2/02 La tributación de las ganancias de capital en el IRPF: de dónde venimos y hacia dónde vamos.  
*Autor:* Fernando Rodrigo Sauco.
- 3/02 A tax administration for a considered action at the crossroads of time.  
*Autora:* M.<sup>a</sup> Amparo Grau Ruiz.
- 4/02 Algunas consideraciones en torno a la interrelación entre los convenios de doble imposición y el derecho comunitario Europeo: ¿Hacia la "comunitarización" de los CDIs?  
*Autor:* José Manuel Calderón Carrero.
- 5/02 La modificación del modelo de convenio de la OCDE para evitar la doble imposición internacional y prevenir la evasión fiscal. Interpretación y novedades de la versión del año 2000: la eliminación del artículo 14 sobre la tributación de los Servicios profesionales independientes y el remozado trato fiscal a las *partnerships*.  
*Autor:* Fernando Serrano Antón.
- 6/02 Los convenios para evitar la doble imposición: análisis de sus ventajas e inconvenientes.  
*Autores:* José María Vallejo Chamorro y Manuel Gutiérrez Lousa.
- 7/02 La Ley General de Estabilidad Presupuestaria y el procedimiento de aprobación de los presupuestos.  
*Autor:* Andrés Jiménez Díaz.
- 8/02 IRPF y familia en España: Reflexiones ante la reforma.  
*Autor:* Francisco J. Fernández Cabanillas.
- 9/02 Novedades en el Impuesto sobre Sociedades en el año 2002.  
*Autor:* Manuel Santolaya Blay.
- 10/02 Un apunte sobre la fiscalidad en el comercio electrónico.  
*Autora:* Amparo de Lara Pérez.
- 11/02 I Jornada metodológica "Jaime García Añoveros" sobre la metodología académica y la enseñanza del Derecho financiero y tributario.  
*Autores:* Pedro Herrera Molina y Pablo Chico de la Cámara (coord.).
- 12/02 Estimación del capital público, capital privado y capital humano para la UE-15.  
*Autores:* M.<sup>a</sup> Jesús Delgado Rodríguez e Inmaculada Álvarez Ayuso.
- 13/02 Líneas de Reforma del Impuesto de Sociedades en el contexto de la Unión Europea.  
*Autores:* Santiago Álvarez García y Desiderio Romero Jordán.
- 14/02 Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2001.  
*Autor:* Área de Sociología Tributaria. Instituto de Estudios Fiscales.
- 15/02 Las medidas antielusión en los convenios de doble imposición y en la Fiscalidad internacional.  
*Autor:* Abelardo Delgado Pacheco.
- 16/02 Brief report on direct an tax incentives for R&D investment in Spain.  
*Autores:* Antonio Fonfría Mesa, Desiderio Romero Jordán y José Félix Sanz Sanz.
- 17/02 Evolución de la armonización comunitaria del Impuesto sobre Sociedades en materia contable y fiscal.  
*Autores:* Elena Fernández Rodríguez y Santiago Álvarez García.
- 18/02 Transparencia Fiscal Internacional.  
*Autor:* Eduardo Sanz Gadea.
- 19/02 La Directiva sobre fiscalidad del ahorro.  
*Autor:* Francisco José Delmas González.
- 20A/02 Anuario Tributario de Jurisprudencia sistematizada y comentada 1999. TOMO I. Parte General. Volumen 1.  
*Autor:* Instituto de Estudios Fiscales.
- 20B/02 Anuario Tributario de Jurisprudencia sistematizada y comentada 1999. TOMO I. Parte General. Volumen 2.  
*Autor:* Instituto de Estudios Fiscales.
- 21A/02 Anuario Tributario de Jurisprudencia sistematizada y comentada 1999. TOMO II. Parte Especial. Volumen 1.  
*Autor:* Instituto de Estudios Fiscales.
- 21B/02 Anuario Tributario de Jurisprudencia sistematizada y comentada 1999. TOMO II. Parte Especial. Volumen 2.  
*Autor:* Instituto de Estudios Fiscales.
- 22/02 Medidas unilaterales para evitar la doble imposición internacional.  
*Autor:* Rafael Cosín Ochaita.
- 23/02 Instrumentos de asistencia mutua en materia de intercambios de información (Impuestos Directos e IVA).  
*Autora:* M.<sup>a</sup> Dolores Bustamante Esquivias.
- 24/02 Algunos aspectos problemáticos en la fiscalidad de no residentes.  
*Autores:* Néstor Carmona Fernández, Fernando Serrano Antón y José Antonio Bustos Buiza.

- 25/02 Derechos y garantías de los contribuyentes en Francia.  
*Autor:* José María Tovillas Morán.
- 26/02 El Impuesto sobre Sociedades en la Unión Europea: Situación actual y rasgos básicos de su evolución en la última década.  
*Autora:* Raquel Paredes Gómez.
- 27/02 Un paso más en la colaboración tributaria a través de la formación: el programa Fiscalis de la Unión Europea.  
*Autores:* Javier Martín Fernández y M.<sup>a</sup> Amparo Grau Ruiz.
- 28/02 El comercio electrónico internacional y la tributación directa: reparto de las potestades tributarias.  
*Autor:* Javier González Carcedo.
- 29/02 La discrecionalidad en el derecho tributario: hacia la elaboración de una teoría del interés general.  
*Autora:* Carmen Uriol Egido.
- 30/02 Reforma del Impuesto sobre Sociedades y de la tributación empresarial.  
*Autor:* Emilio Albi Ibáñez.

## 2003

- 1/03 Incentivos fiscales y sociales a la incorporación de la mujer al mercado de trabajo.  
*Autora:* Anabel Zárate Marco.
- 2/03 Contabilidad versus fiscalidad: situación actual y perspectivas de futuro en el marco del Libro Blanco de la contabilidad.  
*Autores:* Elena Fernández Rodríguez, Antonio Martínez Arias y Santiago Álvarez García.
- 3/03 Aspectos metodológicos de la Economía y de la Hacienda Pública.  
*Autor:* Desiderio Romero Jordán.
- 4/03 La enseñanza de la Economía: algunas reflexiones sobre la metodología y el control de la actividad docente.  
*Autor:* Desiderio Romero Jordán.
- 5/03 Errores más frecuentes en la evaluación de políticas y proyectos.  
*Autores:* Joan Pasqual Rocabert y Guadalupe Souto Nieves.
- 6/03 Traducciones al español de libros de Hacienda Pública (1767-1970).  
*Autoras:* Rocío Sánchez Lissén y M.<sup>a</sup> José Aracil Fernández.
- 7/03 Tributación de los productos financieros derivados.  
*Autor:* Ángel Esteban Paúl.
- 8/03 Tarifas no uniformes: servicio de suministro doméstico de agua.  
*Autores:* Santiago Álvarez García, Marián García Valiñas y Javier Suárez Pandiello.
- 9/03 ¿Mercado, reglas fiscales o coordinación? Una revisión de los mecanismos para contener el endeudamiento de los niveles inferiores de gobierno.  
*Autor:* Roberto Fernández Llera.
- 10/03 Propuestas de introducción de técnicas de simplificación en el procedimiento sancionador tributario.  
*Autora:* Ana María Juan Lozano.
- 11/03 La imposición propia como ingreso de la Hacienda autonómica en España.  
*Autores:* Diego Gómez Díaz y Alfredo Iglesias Suárez.
- 12/03 Quince años de modelo dual de IRPF: Experiencias y efectos.  
*Autor:* Fidel Picos Sánchez.
- 13/03 La medición del grado de discrecionalidad de las decisiones presupuestarias de las Comunidades Autónomas.  
*Autor:* Ramón Barberán Ortí.
- 14/03 Aspectos más destacados de las Administraciones Tributarias avanzadas.  
*Autor:* Fernando Díaz Yubero.
- 15/03 La fiscalidad del ahorro en la Unión Europea: entre la armonización fiscal y la competencia de los sistemas tributarios nacionales.  
*Autores:* Santiago Álvarez García, María Luisa Fernández de Soto Blass y Ana Isabel González González.
- 16/03 Análisis estadístico de la litigiosidad en los Tribunales de Justicia. Jurisdicción contencioso-administrativa (período 1990/2000).  
*Autores:* Eva Andrés Aucejo y Vicente Royuela Mora.
- 17/03 Incentivos fiscales a la investigación, desarrollo e innovación.  
*Autora:* Paloma Tobes Portillo.
- 18/03 Modelo de Código Tributario Ambiental para América Latina.  
*Directores:* Miguel Buñuel González y Pedro M. Herrera Molina.
- 19/03 Régimen fiscal de la sociedad europea.  
*Autores:* Juan López Rodríguez y Pedro M. Herrera Molina.
- 20/03 Reflexiones en torno al debate del impacto económico de la regulación y los procesos institucionales para su reforma.  
*Autores:* Anabel Zárate Marco y Jaime Vallés Giménez.
- 21/03 La medición de la equidad en la implementación de los sistemas impositivos.  
*Autores:* Marta Pascual y José María Sarabia.
- 22/03 Análisis estadístico de la litigiosidad experimentada en el Tribunal Económico Administrativo Regional de Cataluña (1990-2000)  
*Autores:* Eva Andrés Aucejo y Vicente Royuela Mora.

- 23/03 Incidencias de las NIIF en el ámbito de la contabilidad pública.  
*Autor:* José Antonio Monzó Torrecillas.
- 24/03 El régimen de atribución de rentas tras la última reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.  
*Autor:* Domingo Carbajo Vasco.
- 25/03 Los grupos de empresas en España. Aspectos fiscales y estadísticos.  
*Autores:* María Antonia Truyols Martí y Luis Esteban Barbado Miguel.
- 26/03 Metodología del Derecho Tributario.  
*Autor:* Pedro Manuel Herrera Molina.
- 27/03 Estado actual y perspectivas de la tributación de los beneficios de las empresas en el marco de las iniciativas de la Comisión de la Unión Europea.  
*Autor:* Eduardo Sanz Gadea.
- 28/03 Créditos iniciales y gastos de la Administración General del Estado. Indicadores de credibilidad y eficacia (1988-2001).  
*Autores:* Ana Fuentes y Carmen Marcos.
- 29/03 La Base Imponible. Concepto y determinación de la Base Imponible. Bienes y derechos no contabilizados o no declarados: presunción de obtención de rentas. Revalorizaciones contables voluntarias. (Arts. 10, 140, 141 y 148 de la LIS.)  
*Autor:* Alfonso Gota Losada.
- 30/03 La productividad en la Unión Europea, 1977-2002.  
*Autores:* José Villaverde Castro y Blanca Sánchez-Robles.

## 2004

- 1/04 Estudio comparativo de los convenios suscritos por España respecto al Convenio Modelo de la OCDE.  
*Autor:* Tomás Sánchez Fernández.
- 2/04 Hacienda Pública: enfoques y contenidos.  
*Autor:* Santiago Álvarez García.
- 3/04 Los instrumentos de solidaridad interterritorial en el marco de la revisión de la política regional europea. Análisis de su actuación y propuestas de reforma.  
*Autor:* Alfonso Utrilla de la Hoz.
- 4/04 Política fiscal en la Unión Europea: antecedentes, situación actual y planteamientos de futuro.  
*Autores:* M.<sup>a</sup> del Pilar Blanco Corral y Alfredo Iglesias Suárez.
- 5/04 El defensor del contribuyente, un estudio de derecho comparado: Italia y EEUU.  
*Autores:* Eva Andrés Aucejo y José Andrés Rozas Valdés.
- 6/04 El Impuesto Especial sobre los Hidrocarburos y el Medio Ambiente.  
*Autor:* Javier Rodríguez Luengo.
- 7/04 Gestión pública: organización de los tribunales y del despacho judicial.  
*Autor:* Francisco J. Fernández Cabanillas.
- 8/04 Una aproximación al contenido de los conceptos de discriminación y restricción en el Derecho Comunitario.  
*Autora:* Gabriela González García.
- 9/04 Los determinantes de la inmigración internacional en España: evidencia empírica 1991-1999.  
*Autor:* Iván Moreno Torres.
- 10/04 Ética fiscal.  
*Coord.:* Santiago Álvarez García y Pedro M. Herrera Molina.
- 11/04 Las normas antiparaiso fiscal españolas y su compatibilidad con el Derecho Comunitario: el caso específico de Malta y Chipre tras la adhesión a la Unión Europea.  
*Autores:* José Manuel Calderón Carrero y Adolfo Martín Jiménez.
- 12/04 La articulación de la participación española en los organismos multilaterales de desarrollo con las políticas de comercio exterior.  
*Autor:* Ángel Esteban Paul.
- 13/04 Tributación internacional de profesores y estudiantes.  
*Autor:* Emilio Aguas Alcalde.
- 14/04 La convergencia entre contabilidad financiera pública y contabilidad nacional: una aproximación teórica con especial referencia a los criterios de valoración.  
*Autor:* Manuel Pedro Rodríguez Bolívar.
- 15/04 Situación actual y perspectivas de futuro de los impuestos directos de la Unión Europea.  
*Autores:* Juan José Rubio Guerrero y Begoña Barroso Castillo.
- 16/04 La ética en el diseño y aplicación de los sistemas tributarios.  
*Coord.:* Santiago Álvarez García y Pedro M. Herrera Molina.
- 17/04 El sector público y la inversión en vivienda: la deducción por inversión en vivienda habitual en España.  
*Autores:* Francisco Adame Martínez, José Ignacio Castillo Manzano y Lourdes López Valpuesta.
- 18/04 Discriminación fiscal de la familia a través del IRPF. Incidencia de la diversidad territorial en la desigualdad de tratamiento.  
*Autora:* M. Carmen Moreno Moreno
- 19/04 Las aglomeraciones urbanas desde la perspectiva de la Hacienda Pública.  
*Autora:* María Cadaval Sampedro.
- 20/04 La autonomía tributaria de las Comunidades Autónomas de régimen común.  
*Autores:* Santiago Álvarez García, Antonio Aparicio Pérez y Ana Isabel González González.

- 21/04 Neutralidad del Impuesto sobre Sociedades español en el contexto europeo. Análisis del Informe "Fiscalidad de las empresas en el Mercado Interior (2001)".  
*Autora:* Raquel Paredes Gómez.
- 22/04 El impuesto de Sociedades en la Europa de los veinticinco: un análisis comparado de las principales partidas.  
*Autores:* José Félix Sanz, Desiderio Romero, Santiago Álvarez, Germán Chocarro y Yolanda Ubago.
- 23/04 La cooperación administrativa en la Unión Europea: el programa FISCALIS 2007.  
*Autor:* Ernesto García Sobrino.
- 24/04 La financiación de las elecciones generales en España, 1977-2000.  
*Autores:* Enrique García Viñuela y Joaquín Artés Caselles.
- 25/04 Análisis estadístico de la litigiosidad en los Tribunales Económico-Administrativos Regionales y Central.  
*Autores:* Eva Andrés Aucejo y Vicente Royuela Mora.
- 26/04 La cláusula de procedimiento amistoso de los convenios para evitar la doble imposición internacional. La experiencia española y el Derecho comparado.  
*Autor:* Fernando Serrano Antón.
- 27/04 Distribución de la renta y crecimiento.  
*Autor:* Miguel Ángel Galindo Martín.
- 28/04 Evaluación de la efectividad de la política de cooperación en la innovación: revisión de la literatura.  
*Autores:* Joost Heijs, Mikel Buesa, Liliana Herrera, Javier Sáiz Briones y Patricia Valadez.
- 29/04 Régimen fiscal del patrimonio protegido de los discapacitados.  
*Autor:* Joaquín Pérez Huete.
- 30/04 La fiscalidad del seguro individual.  
*Autora:* Roberta Poza Cid.

## 2005

- 1/05 La circulación de valores en Contabilidad Nacional: análisis de los elementos de los estados financieros desde un punto de vista conceptual.  
*Autor:* Manuel Pedro Rodríguez Bolívar.
- 2/05 Comentarios al Reglamento de obligaciones de información respecto de participaciones preferentes y otros instrumentos de deuda y de determinadas rentas obtenidas por personas físicas residentes en la Unión Europea.  
*Autor:* Francisco José Delmas González.
- 3/05 Presupuesto de la Unión Europea, impacto presupuestario de las ampliaciones y perspectivas financieras.  
*Autor:* Juan Carlos Graciano Regalado.
- 4/05 La imposición sobre las actividades económicas en la Hacienda local a los 25 años de la Constitución.  
*Autor:* Francisco Poveda Blanco.
- 5/05 Objetivos tecnológicos y de internacionalización de las políticas de apoyo a las PYME en Europa.  
*Autor:* Antonio Fonfría Mesa.
- 6/05 Sector público y convergencia económica en la UE.  
*Autores:* María Jesús Delgado Rodríguez e Inmaculada Álvarez Ayuso.
- 7/05 La tributación de las plusvalías en el ámbito europeo: una visión de síntesis.  
*Autor:* Fernando Rodrigo Sauco.
- 8/05 El concepto de beneficiario efectivo en los convenios para evitar la doble imposición.  
*Autor:* Félix Alberto Vega Borrego.
- 9/05 Los precios de transferencia: su tratamiento tributario desde una perspectiva europea.  
*Autor:* Francisco Alfredo García Prats.
- 10/05 Comentarios a la Directiva del régimen fiscal de reorganizaciones empresariales.  
*Autor:* Juan López Rodríguez.
- 11/05 Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2004.  
*Autor:* Área de Sociología Tributaria. Subdirección General de Estudios Tributarios. Instituto de Estudios Fiscales.
- 12/05 El debate de la financiación autonómica con los resultados del nuevo sistema en 2002.  
*Autor:* Miguel Ángel García Díaz.
- 13/05 Medidas antielusión fiscal.  
*Autor:* Eduardo Sanz Gadea.
- 14/05 Income taxation: a structure built on sand.  
*Autor:* John Prebble.
- 15/05 La muestra de declarantes de IRPF de 2002: descripción general y principales magnitudes.  
*Autores:* Fidel Picos Sánchez, María Antiquera Pérez, César Pérez López, Alfredo Moreno Sáez, Carmen Marcos García y Santiago Díaz de Sarralde Míguez.
- 16/05 La política presupuestaria de las Comunidades Autónomas.  
*Autores:* Miguel Ángel García Díaz, Ana Herrero Alcalde y Alfonso Utrilla de la Hoz.
- 17/05 La deducción por reinversión de beneficios extraordinarios en inmovilizado financiero.  
*Autora:* Nuria Puebla Agramunt.
- 18/05 Los Entes locales como sujetos pasivos del Impuesto sobre el Valor Añadido: una visión general.  
*Autor:* Javier Martín Fernández.
- 19/05 El gravamen en el IRPF de las ganancias de patrimonio en España.  
*Autora:* Cristina de León Cabeta.

- 20/05 La liquidación del sistema de financiación autonómico en 2003 y el sistema de entregas a cuenta.  
*Autor:* Alfonso Utrilla de la Hoz.
- 21/05 Energy taxation in the European Union. Past negotiations and future perspectives.  
*Autor:* Jacob Klok.
- 22/05 Medidas antiabuso en los convenios sobre doble imposición.  
*Autora:* Amelia Maroto Sáez.
- 23/05 La fiscalidad internacional del comercio electrónico.  
*Autor:* Francisco José Nocete Correa.
- 24/05 La tributación de los sistemas de previsión social en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.  
*Autora:* Susana Bokobo Moiche.
- 25/05 Unidad o pluralidad de actos en el Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados: un análisis jurídico privado.  
*Autores:* Iñaki Bilbao Estrada y Juan Carlos Santana Molina.
- 26/05 La relación entre el *cash flow* y la oferta monetaria: el caso de algunos países de la Unión Europea.  
*Autores:* Miguel Ángel Galindo Martín, Agustín Álvarez Herranz y María Teresa Méndez Picazo.
- 27/05 Una aproximación al sistema fiscal del antiguo régimen. La recaudación de tributos en ferias y mercados en Castilla en el siglo XVIII.  
*Autora:* María del Mar López Pérez.
- 28/05 Naturaleza jurídica y efectos de las contestaciones a consultas tributarias.  
*Autor:* Francisco D. Adame Martínez.
- 29/05 La educación fiscal en España.  
*Autoras:* M.<sup>a</sup> Luisa Delgado, Marta Fernández, Ascensión Maldonado, Concha Roldán y M.<sup>a</sup> Luisa Valdenebro.
- 30/05 La tributación de las rentas del capital en el IRPF: gravamen dual o único.  
*Autor:* Teodoro Cordón Ezquerro.

## 2006

- 1/06 El Impuesto sobre el Valor Añadido en el proceso urbanístico: un análisis a la luz de la jurisprudencia y la doctrina administrativa.  
*Autor:* Jesús Rodríguez Márquez.
- 2/06 Principales características del gravamen del beneficio de la PYME en otros países de la Unión Europea.  
*Autora:* Raquel Paredes Gómez.
- 3/06 Política fiscal y capital social.  
*Autora:* María Soledad Castaño Martínez.
- 4/06 Panorámica de la Formación Continua en España.  
*Autora:* María José Martín Rodrigo.
- 5/06 Alta dirección en la Administración Pública. ¿Política de género? Buscando caminos  
*Autores:* M.<sup>a</sup> José Llombart Bosch, Milagro Montalvo Santamaría, Victoria Galera Vega y Ana Aguado Higón.
- 6/06 La influencia de la fiscalidad en las distintas formas de inversión bursátil. Informe.  
*Autor:* César García Novoa.
- 7/06 Códigos de conducta en el orden tributario.  
*Autores:* José A. Rozas Valdés, Montserrat Casanella Chuecos y Pablo García Mexía.
- 8/06 Previsiones financieras de las Comunidades Autónomas para 2006.  
*Autor:* Instituto de Estudios Fiscales.
- 9/06 El empresario en el futuro económico onubense.  
*Autores:* Emilio Fontela, Joaquín Guzmán, Manuela S. de Paz y María de la O Barroso.
- 10/06 Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2005.  
*Autor:* Área de Sociología Tributaria. Subdirección General de Estudios Tributarios. Instituto de Estudios Fiscales.
- 11/06 Los presupuestos de las Comunidades Autónomas en 2006.  
*Autor:* Miguel Ángel García Díaz.
- 12/06 Delitos contra el patrimonio cultural, especial estudio de contrabando de patrimonio histórico artístico.  
*Autor:* Gonzalo Gómez de Liaño Polo.
- 13/06 Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.  
*Autores:* J. Antonio Rodríguez Ondarza y Javier Galán Ruiz.
- 14/06 Un análisis de la política tributaria de las Comunidades Autónomas de régimen común.  
*Autores:* Marta Jorge García-Inés y Santiago Álvarez García.
- 15/06 La necesaria reforma del Impuesto sobre Actividades Económicas: su articulación como recurso de las Haciendas Locales y su coordinación dentro del sistema tributario español.  
*Autor:* Carlos María López Espadafor.
- 16/06 El régimen tributario de la sociedad europea.  
*Autora:* María Teresa Soler Roch.
- 17/06 Las subvenciones en el IVA, consecuencias de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Comunidades Europeas de 6 de octubre de 2005.  
*Autor:* Carlos Suárez Mosquera.
- 18/06 Hacia una reformulación de los principios de sujeción fiscal.  
*Autor:* Fernando Serrano Antón.



- 19/06 La expansión y control del fenómeno de los *tax shelters* en Estados Unidos.  
*Autor:* Ubaldo González de Frutos.
- 20/06 La incidencia de la globalización en la configuración del ordenamiento tributario del siglo XXI.  
*Autor:* José Manuel Calderón Carrero.
- 21/06 Fiscalidad y desarrollo.  
*Autores:* Carlos Garcimartín, José Antonio Alonso y Daniel Gayo.
- 22/06 El régimen fiscal de las "economías de opción" en un contexto globalizado.  
*Autor:* José Luis Pérez de Ayala.
- 23/06 La opinión pública hacia la Hacienda Pública: una revisión de la moderna teoría positiva.  
*Autor:* José Luis Sáez Lozano.
- 24/06 Planificación fiscal internacional a través de sociedades *holding*.  
*Autor:* José Manuel Almudí Cid.
- 25/06 El gasto público en educación 2000-2004: un análisis por Comunidades Autónomas.  
*Autores:* Alfonso Utrilla de la Hoz y Carmen Mitxelena Camiruaga.
- 26/06 Liquidación del sistema de financiación autonómico en 2004 y el sistema de entregas a cuenta.  
*Autores:* Alfonso Utrilla de la Hoz, Miguel Ángel García Díaz y Ana Herrero Alcalde.
- 27/06 Sector público y convergencia económica en la UE.  
*Autores:* María Jesús Delgado Rodríguez e Inmaculada Álvarez Ayuso.
- 28/06 *Trust* e instituciones fiduciarias. Problemática civil y tratamiento fiscal.  
*Autores:* Sergio Nasarre Aznar y Estela Rivas Nieto.
- 29/06 La muestra de declarantes de IRPF de 2003: descripción general y principales magnitudes.  
*Autores:* Fidel Picos Sánchez, César Pérez López, Santiago Díaz de Sarralde Miguez, Alfredo Moreno Pérez y María Antiquera Pérez.
- 30/06 Cohesin policy reform: the implications for Spain.  
*Autores:* Douglas Yuill, Carlos Méndez, Fiona Wishlade, Encarnación Murillo y María Jesús Delgado.

## 2007

- 1/07 El gravamen múltiple de los beneficios societarios. Tributación de accionistas.  
*Autor:* Emilio Albi.
- 2/07 Fiscalidad de instrumentos financieros derivados. Una revisión comparada.  
*Autor:* Pablo A. Porporatto.
- 3/07 Cooperación administrativa internacional en materia tributaria. Derecho Tributario Global.  
*Autor:* Francisco Alfredo García Prats.
- 4/07 ¿Es válido el modelo de armonización fiscal de la Unión Europea para la integración en América Latina?  
*Autores:* Domingo Carbajo Vasco, Darío González y Pablo Porporatto.
- 5/07 El Reino Unido y Francia: dos modelos recientes de reforma presupuestaria.  
*Autor:* José Caamaño Alegre.
- 6/07 La suspensión de las liquidaciones y sanciones tributarias como consecuencia de un recurso o reclamación: algunas cuestiones polémicas.  
*Autor:* Abelardo Delgado Pacheco.
- 7/07 Globalización y Derecho Tributario: el impacto del Derecho Comunitario sobre las cláusulas antielusión/abuso del Derecho Interno.  
*Autor:* Adolfo J. Martín Jiménez.
- 8/07 Las consecuencias fiscales de la globalización.  
*Autores:* Manuel Gutiérrez Lousa y José Antonio Rodríguez Ondarza.
- 9/07 Alternativas de integración IRPF-IS para evitar la doble imposición de dividendos en el contexto actual.  
*Autor:* Lorenzo Gil Maciá.
- 10/07 Los incentivos fiscales a la innovación en España y en el ámbito comparado.  
*Autor:* Carlos Rivas Sánchez.
- 11/07 Intangibles y precios de transferencia. A propósito de la Section 482 del IRC y la nueva reglamentación 2007 del Tesoro de los EE UU.  
*Autor:* Tulio Rosembuj.
- 12/07 La nueva configuración del régimen especial de las entidades dedicadas al arrendamiento de viviendas.  
*Autor:* Jesús Rodríguez Márquez.
- 13/07 Sistemas fiscales y saldos presupuestarios en los países de la ampliación: ¿existe convergencia con los países de la UE15?.  
*Autora:* Marta Pérez Garrido.
- 14/07 Sistemas fiscales en América Central y República Dominicana.  
*Autores:* Santiago Díaz de Sarralde, Carlos Garcimartín y Juan Carpizo.
- 15/07 Los presupuestos de las Comunidades Autónomas en 2007.  
*Autor:* Miguel Ángel García Díaz.
- 16/07 Gasto sanitario público territorializado en España y sus fuentes de financiación.  
*Autora:* Ángela Blanco Moreno.
- 17/07 Los Impuestos de Salida y el Derecho Comunitario Europeo a la luz de la Legislación Española.  
*Autores:* Adolfo Martín Jiménez y José Manuel Calderón Carrero.

- 18/07 La tributación del ahorro en el nuevo IRPF.  
*Autor:* Francisco José Delmas González.
- 19/07 La calificación jurídica de las operaciones vinculadas, en la imposición directa, según la modificación realizada por la Ley 36/2006, de prevención del fraude fiscal.  
*Autor:* Carlos Suárez Mosquera.
- 20/07 Una valoración del impuesto sobre ventas minoristas de determinados hidrocarburos.  
*Autores:* Santiago Álvarez García y Marta Jorge García-Inés.
- 21/07 Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2006.  
*Autor:* Área de Sociología Tributaria. Subdirección General de Estudios Tributarios. Instituto de Estudios Fiscales.
- 22/07 El mercado inmobiliario: instituciones de inversión colectiva, entidades dedicadas al arrendamiento de viviendas y una aproximación a los REIT.  
*Autora:* Isabel Juliani Fernández de Córdoba.
- 23/07 The financing of the infrastructures in developing oil-producing countries: problems and solutions.  
*Autora:* Belén García Carretero.
- 24/07 Puesta en circulación del euro e inflación: el antagonismo entre percepción y medición de la inflación en la eurozona.  
*Autor:* Juan Carlos Graciano Regalado.
- 25/07 La muestra de declarantes del IRPF de 2004: descripción general y principales magnitudes.  
*Autores:* Fidel Picos Sánchez, César Pérez López, Santiago Díaz de Sarralde Miguez y Alfredo Moreno Sáez.
- 26/07 Las modificaciones introducidas por la Ley 36/2006 de prevención del fraude fiscal en la responsabilidad tributaria: levantamiento del velo.  
*Autor:* Santos de Gandarillas Martos.
- 27/07 Problemática de la incorporación al ordenamiento español de prestaciones patrimoniales públicas creadas por el derecho comunitario: especial referencia a la obligación de entrega de derechos de emisión de CO<sub>2</sub>.  
*Autores:* Adela Aura y Larios de Medrano, Iñaki Bilbao Estrada y Joaquín Marco Marco.
- 28/07 Una buena estadística pública como medio para reorientar todas las políticas públicas hacia la igualdad.  
*Autora:* María Pazos Morán.
- 29/07 La racionalización de la actuación administrativa en el ordenamiento jurídico italiano: el modelo de la gestión pública por resultados.  
*Autora:* Ximena Lazo Vitoria.
- 30/07 Las organizaciones no gubernamentales en el Impuesto sobre el Valor Añadido.  
*Autores:* Susana Bokobo Moiche y Alejandro Blázquez Lidoy.

## 2008

- 1/08 Aspectos principales del nuevo plan de contabilidad y su efecto en el Impuesto sobre Sociedades (parte 1.ª)  
*Autor:* Carlos Suárez Mosquera.
- 2/08 Política, estructura e instrumentos para la asistencia al contribuyente.  
*Autor:* Alan Augusto Peñaranda Iglesias.
- 3/08 La idoneidad de la cuantía de los límites fiscales y financieros, así como de las distintas formas de cobro de las prestaciones en los Planes de Pensiones: análisis comparativo de la reforma propuesta y de la regulación preexistente.  
*Autores:* Myrian de la Concepción González Rabanal y Luis María Sáez de Jáuregui Sanz.
- 4/08 Precios de transferencia. Los acuerdos de costes.  
*Autor:* Tulio Rosembuj.
- 5/08 Operaciones vinculadas en el IVA: régimen comunitario y experiencias comparadas.  
*Autora:* Antonia Jabalera Rodríguez.
- 6/08 Estudio de las operaciones realizadas entre Casa Central y Establecimientos Permanentes.  
*Autora:* Amelia Maroto Sáez.
- 7/08 Un mecanismo de incentivos para la cobertura de riesgo regulatorio en concesiones de infraestructuras.  
*Autor:* Carlos Contreras Gómez.
- 8/08 Comentarios a la liquidación del sistema de financiación autonómico en el ejercicio 2005.  
*Autor:* Miguel Ángel García Díaz.
- 9/08 Control de operaciones financieras. Experiencias de Iberoamérica y España.  
*Autores:* Domingo Carbajo Vasco y Pablo Porporatto.
- 10/08 La Ley 8/2007 de Suelo y el Catastro Inmobiliario.  
*Autores:* Beatriz Maseda Balaguer y Francisco José Coll Almela.